

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

KETULLY FERNANDA ASCENCIO CADORIM

**A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DE
PANDEMIA NA REGIÃO SUDOESTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**FRANCA
2022**

KETULLY FERNANDA ASCENCIO CADORIM

**A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DE
PANDEMIA NA REGIÃO SUDOESTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Profa. Dra. Maria José de Oliveira Lima

Área de concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade.

C125g

Cadorim, Ketully Fernanda Ascencio
A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM
TEMPOS DE PANDEMIA NA REGIÃO SUDOESTE DO
ESTADO DE MINAS GERAIS / Ketully Fernanda Ascencio
Cadorim. -- Franca, 2022
106 p. : il., tabs., fotos

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista
(Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca
Orientadora: Maria José de Oliveira Lima

1. Gestão. 2. Política de Assistência Social. 3. Pandemia de
Covid-19. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

KETULLY FERNANDA ASCENCIO CADORIM

**A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DE
PANDEMIA NA REGIÃO SUDOESTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social,
da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como parte dos
requisitos para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

BANCA EXAMINADORA

Presidenta: _____
Profª. Dra. Maria José de Oliveira Lima

Examinadora: _____
Profª. Dra. Adriana Giaqueto Jacinto

Examinadora: _____
Profª. Dra. Fernanda dos Santos Varandas

Franca, 29 de novembro de 2022.

AGRADECIMENTOS

O anseio de cursar o mestrado era um sentimento que sempre me visitava. Mas, após a conclusão da graduação, mergulhei na atuação profissional. Durante a vivência como Secretária Municipal de Cidadania e Ação Social fiquei certa da necessidade de alcançar o título de mestre em Serviço Social.

Foram quase três anos de muita dedicação, aprendizado e troca de experiências, que muito me enriqueceram e transformaram meu modo ser, pensar e agir como aluna, como profissional e como cidadã.

Muitas pessoas compartilharam deste percurso, agradeço a todos os que trilharam esse caminho ao meu lado, em especial a minha amada mãe Clarice, que sonha todos os meus sonhos.

Agradeço a Profa. Dra. Maria José de Oliveira Lima, por ter aceitado ser minha orientadora e ter me ajudado a conduzir essa pesquisa.

Agradeço ao Fernando Gomes, Diretor da Diretoria Regional de Desenvolvimento Social de Passos-MG e toda a sua equipe.

Agradeço aos 30 municípios do sudoeste de Minas Gerais que compõem a área de abrangência da SEDESE Passos.

Por fim, e mais importante, agradeço a Deus que abençoa todos os meus passos e me faz crer que eu posso chegar onde eu quiser estar.

RESUMO

A presente pesquisa teve por centralidade refletir sobre a pandemia de Covid-19 e os desafios impostos na gestão e execução da Política de Assistência Social nos municípios do sudoeste de Minas Gerais, Brasil. No marco da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social teve grandes avanços, entretanto, a gestão dessa Política ainda enfrenta inúmeros desafios. A pandemia de Covid-19 escancarou a desigualdade social em nosso país e deixou evidente a situação de vulnerabilidade e risco social de um grande número de famílias e indivíduos. Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa e quantitativa, abrangendo a pesquisa documental, a pesquisa bibliográfica, bem como a pesquisa de campo. Para tanto, optou-se pelo materialismo histórico dialético como método de interpretação e análise, pois, o mesmo permite conhecer o objeto de estudo a partir da realidade concreta, estabelecendo uma relação dialética entre o conhecimento empírico e o conhecimento teórico. A pesquisa partiu do pressuposto que na atual conjuntura, a crise sanitária, advinda do novo coronavírus, aprofunda a crise econômica, política e, principalmente, social. O instrumental de recolha de dados contém perguntas fechadas de múltipla escolha e foi aplicado para profissionais de 30 municípios que compõem a equipe de gestão da Política de Assistência Social no sudoeste de Minas Gerais. Quanto aos resultados, esta pesquisa poderá contribuir na construção de subsídios teóricos e práticos na condução de instrumentos de gestão para garantir e ampliar os direitos à proteção social além de apontar estratégias para superação dos desafios levantados pelos participantes no que tange a gestão municipal da Política de Assistência Social.

Palavras-chave: Gestão. Política de Assistência Social. Pandemia de Covid-19.

ABSTRACT

The present research project is centered on reflecting on how the Covid-19 pandemic has triggered challenges in the management of the Social Assistance Policy. The research aims at building theoretical and practical subsidies in the conduction of management tools to guarantee and expand the rights to social protection. In the framework of the 1988 Federal Constitution, Social Assistance had great advances, however, the management of this Policy still faces countless challenges. The Covid-19 pandemic has exposed the social inequality in our country and made evident the social vulnerability and risk situation of a large number of families and individuals. From the methodological point of view, this is a research of a qualitative and quantitative nature, encompassing documentary research, bibliographic research, and field research. For this, the theoretical basis will be dialectical historical materialism, which allows the deepening of the theme from a historical context and a critical look. The research starts from the assumption that in the current conjuncture, the health crisis, arising from the new coronavirus, deepens the economic, political, and mainly social crisis. The data collection instrument contains closed multiple choice questions and will be applied to professionals from 30 municipalities that make up the Social Assistance management team. As for the results, it is hoped that this research can contribute to broadening the discussions and point to strategies for overcoming the challenges raised by the participants with regard to municipal management of the Social Assistance Policy.

Key words: Management. Social Assistance Policy. Pandemic Covid-19.

LISTA DE SIGLAS

CadÚnico – Cadastro Único

CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social

CENTRO POP – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua

CEPAL - Comissão Econômica da América Latina

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS – Serviço Social pelo Conselho Nacional de Serviço Social

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CPF – Cadastro de Pessoa Física

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DASP – Departamento Administrativo de Serviço Público

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

EPI – Equipamentos de Proteção Individual

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

FHC – Fernando Henrique Cardoso

GPTE – Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

LOS – Lei Orgânica de Saúde

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MDS – Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome

NOB – Norma Operacional Básica

NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

NOB-SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

PENSSAN – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania Alimentar e Nutricional

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

RG – Registro Geral

SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

SUBAS – Subsecretaria de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
Capítulo 1 – O percurso da Administração Pública no Brasil e o início das Políticas Sociais.....	16
1.1 Governo de Getúlio Vargas e a Reforma Burocrática de 1936.....	18
1.2 A Reforma Desenvolvimentista de 1967	21
1.3 Governo de José Sarney e a Constituição Federal de 1988	24
1.4 O breve Governo Collor e seu desastroso impacto para a administração pública.....	28
1.5 O Governo Itamar Franco.....	30
1.6 A consolidação do neoliberalismo no Brasil e a contra reforma administrativa.....	31
1.7 O Plano de Governo de FHC para a Administração Pública	34
1.8 Gerencialismo na Administração Pública.....	36
Capítulo 2 – A gestão da Política de Assistência Social no Brasil e no Estado de Minas Gerais.....	39
2.1 Os impactos da Pandemia de Covid-19 na Política de Assistência Social	48
2.2 Desafios postos pela pandemia de Covid-19 para a Política de Assistência Social no Brasil	51
2.3 A Política de Assistência Social no Estado de Minas Gerais	55
2.4 Subsecretaria de Assistência Social	56
2.5 Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social da Sedese	57
Capítulo 3 - Diagnóstico socioterritorial do Estado de Minas Gerais.....	60
3.1 Dimensões e desafios da Política de Assistência Social em municípios de pequeno porte.....	71
3.2 Metodologia da pesquisa.....	77
3.3 Apresentação e análise dos dados coletados.....	78
Considerações finais	92
REFERÊNCIAS	97
ANEXOS.....	105

INTRODUÇÃO

A dissertação ora apresentada trata-se da materialização de um estudo sobre a gestão municipal da Política de Assistência Social, no período de pandemia da Covid-19, na região sudoeste do Estado de Minas Gerais, especificamente, na área de abrangência da Diretoria Regional de Desenvolvimento Social de Passos-MG, inserida no contexto sócio-histórico e político do Estado e da esfera particular da seguridade social brasileira.

Esta dissertação vincula-se à linha de pesquisa “Trabalho, Capitalismo e Processos Sociais”, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Câmpus de Franca.

No Brasil, a trajetória da Assistência Social foi marcada por décadas de práticas benevolentes de responsabilidade do campo individual até caminhar para o campo público. E em ambos os casos, a Assistência Social apresentou marcas de cunho assistencialista, advindos de relações fixadas pelo padrão conservador da sociedade brasileira, que vinculou o paradigma patrimonialista ao modelo de gestão dessa política, concedendo o acesso à Assistência Social a uma relação de tutela e de subordinação do proletariado à elite.

Um importante acontecimento para romper o paradigma patrimonialista da Assistência Social foi quando a mesma passou a ser tratada como política pública de direito social, através da seguridade social brasileira, por intermédio da Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 conferiu, pela primeira vez, no Brasil, à Assistência Social, o status de política pública não contributiva de seguridade social, destinada a garantir os direitos referentes à Assistência Social do cidadão a quem dela necessitar (Arts. 194 e 203).

O assentamento no texto constitucional e sua regulamentação pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, propiciaram a restauração da intervenção do Estado no campo da responsabilidade social na prestação de serviços e benefícios da Política de Assistência Social.

Todavia, apesar das garantias legais asseguradas no texto constitucional e na LOAS, a história social demonstra que “o reconhecimento legal de um direito não é suficiente para torná-lo um direito legítimo” (Boschetti e Teixeira, 2004). E, não obstante, a Assistência Social seguiu enfrentando dificuldade para se materializar

como política pública.

A Política de Assistência Social brasileira passou mais de dez anos sem se desvencilhar das mudanças políticas e sociais colocadas pelas dimensões das relações capitalistas, das forças políticas mais conservadoras e da ideologia neoliberal. O momento de inflexão neste cenário aconteceu a partir do ano de 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

A partir da aprovação da PNAS, observou-se o começo da concretização de esforços do Poder Público para efetivar a consolidação gradativa das transformações estabelecidas na Constituição Federal Brasileira e na LOAS, mesmo que atravessada por contradições e muitos desafios.

A PNAS promoveu diversas mudanças no arcabouço legal, conceitual e institucional da Política de Assistência Social, pautadas pelas diretrizes da primazia da responsabilidade estatal, descentralização político-administrativa e participação social, objetivando a efetivação dessa política pública. Em 2005, foi implantado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), este sistema culminou mudanças através de um rico processo histórico de construções e reconstruções.

A implementação do SUAS é cercada por diversos desafios, a exemplo da indefinição da porcentagem de recursos federais a serem repassados a Estados e Municípios. A Política de Assistência Social vem enfrentando um desmonte e um desfinanciamento progressivo, desde meados de 2016, com a posse de Michel Temer na Presidência da República. Na entrada do ano de 2020, instaurou-se a pandemia causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 que culminou situações de grande vulnerabilidade social.

A presente pesquisa tem o objetivo de compreender como a pandemia de Covid-19 acentuou os desafios na gestão municipal da Política de Assistência Social dos municípios que compõe a área de abrangência da Diretoria Regional de Desenvolvimento Social de Passos-MG e apontar estratégias para superação dos desafios levantados.

O interesse pela temática e realização deste estudo surgiu durante o trabalho profissional desempenhado pela pesquisadora enquanto gestora da Política de Assistência Social no município de Claraval-MG. Tal experiência trouxe muitas inquietações com a situação precária da Política de Assistência Social diante do cenário que o país atravessava a partir de um aumento expressivo de demandas da

população, causadas pela pandemia da Covid 19.

Considerar que a crise sanitária, advinda do novo coronavírus, evidenciou desafios na gestão municipal da Política de Assistência Social, no contexto do avanço do neoliberalismo e seu consequente processo de precarização das políticas sociais, impulsionou a necessidade de refletir sobre a gestão da Política de Assistência Social em tempos de pandemia na região sudoeste do Estado de Minas Gerais.

Durante a realização do estudo, observou-se que o campo de pesquisa é fértil, complexo e que pode ser observado, analisado, refletido e pesquisado sob várias perspectivas. É nesse viés, que a presente pesquisa foi desenvolvida com o objetivo de analisar a gestão dessa política pública, no sudoeste do Estado de Minas Gerais, no período pandêmico.

O estudo bibliográfico proporcionou o resgate histórico do objeto de estudo, além da atual realidade política, econômica e social em que se estabelece a política pública de Assistência Social, buscando entender os limites e constrangimentos de ordem organizacional, estrutural e de execução que comprometem a sua efetividade.

Por meio de estudos bibliográficos e pela experiência profissional, observou-se significativos avanços na Política de Assistência Social, todavia, apesar de todos os esforços, ainda permanece um abismo entre os direitos garantidos constitucionalmente e a sua efetiva afirmação. Ainda existe muito a ser realizado com objetivo de universalizar e efetivar os direitos previstos por essa política pública.

Percebe-se, ainda, a pouca efetividade da Política de Assistência Social por, entre outras questões, a subordinação aos interesses econômicos da classe dominante. Nos municípios de pequeno porte do sudoeste do estado de Minas Gerais, o grande cenário dessa pesquisa, observou-se a forte presença das características históricas baseadas no assistencialismo e benevolência.

Buscou-se delimitar o objeto de estudo dessa pesquisa a partir da gestão da Política de Assistência Social nos municípios, com vistas a compreender os desafios que foram agudizados pela pandemia de Covid-19. Partindo dessas questões e conhecendo a amplitude do Estado de Minas Gerais, por seu território e pela quantidade de municípios que comporta, foi selecionada uma amostra para compor a pesquisa em questão, capaz de trazer elementos importantes e substanciais ao que foi pesquisado.

No que concerne aos municípios selecionados como referência para esta pesquisa, considera-se que os mesmos que compõem a área de abrangência da Diretoria Regional de Desenvolvimento Social de Passos-MG, todos fazem parte do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e possuem semelhanças de gestão na Política de Assistência Social.

Essa investigação partiu de algumas indagações: mesmo sendo reconhecida como política pública por legislação federal, por que existem tantos desafios para serem enfrentados para a Assistência Social fazer-se efetiva? Quais as dificuldades encontradas pela gestão da Política de Assistência Social dos municípios, amostra desse estudo, com a instauração da pandemia de Covid-19? É possível observar seu aprimoramento a partir de instrumentos de gestão para o funcionamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais?

O método de análise utilizado nessa dissertação em tela foi o materialismo histórico dialético, pois, segundo Gil (1999), fornece as bases para a interpretação dinâmica e totalizante da realidade, através da unidade dos opostos, ou seja, todos os objetos e fenômenos apresentam aspectos contraditórios, bem como estabelece que os fatos sociais não possam ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, sociais, culturais, etc.

Na concepção de Netto (2009, p. 675), a teoria social de Marx é o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto. Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou.

Trata-se, nessa perspectiva, de partir do simples, do particular, de múltiplas determinações ao abstrato e a partir de então a “elevação do abstrato ao concreto” e a volta ao todo-reconstruído intelectivamente até a chegada ao movimento da totalidade concreta, ou seja, partindo-se do abstrato ao concreto, do particular ao geral, enquanto método de exposição dialética (MONTAÑO, 2013). [...] método da ascensão do abstrato ao concreto é o método do pensamento; em outras palavras, é um movimento que atua nos conceitos, no elemento da abstração. A ascensão do abstrato ao concreto não é a passagem de um plano (sensível) para outro plano

(racional): é um movimento no pensamento e do pensamento (KOSIK, 1989, p. 30).

A postura teórico-metodológica dialética adotada nesta pesquisa considerou não apenas a dinâmica interna do objeto, mas as suas relações, as contradições, os conflitos, seu modo de ser e de se reproduzir, para tornar possível explicar seu movimento, revelando sua essência.

Na constituição dos capítulos, portanto, a revisão bibliográfica possibilitou um amplo alcance de informações, além de permitir a utilização de dados disponíveis em diversas publicações, auxiliando também na construção ou na melhor definição do quadro conceitual que envolve o objeto de estudo proposto (GIL, 1999).

Esta dissertação está disposta em três capítulos. No primeiro capítulo apresentou-se a trajetória percorrida pela administração pública brasileira e o início da difusão das políticas públicas, trazendo reflexões sobre diversos fatores que influenciaram a gestão do Estado Brasileiro, nas diferentes fases da história. O segundo capítulo versa sobre a Assistência Social e suas perspectivas para o Estado Brasileiro pós-Constituição de 1988 e os desafios postos ao SUAS no período pandêmico. No terceiro capítulo realizou-se uma caracterização do Estado de Minas Gerais, bem como no contexto dos municípios da região de Passos. Apresentou-se, ainda, a análise dos dados coletados na pesquisa de campo.

Em conclusão, apresentaram-se as considerações finais a partir de uma análise crítica apresentada na dissertação, que confirma a que a execução da Política de Assistência Social está distante de sua plenitude e que ainda há um longo caminho a se percorrido, principalmente considerando o contexto neoliberal o qual o país está inserido.

Capítulo 1 – O percurso da Administração Pública no Brasil e o início das Políticas Sociais

Este primeiro capítulo da dissertação tem o propósito de realizar uma reflexão do panorama histórico brasileiro no percurso traçado pela administração pública, desde o início do século XX.

O trajeto da administração pública no estado brasileiro foi marcado por movimentações que tencionavam a transformação da burocracia, por meio de processos precursores de reformas administrativas. No caminho trilhado pela administração pública no Brasil houve diferentes tratativas no que diz respeito à oferta de políticas sociais.

A partir dos estudos realizados por Rodrigo de Sousa Filho (2013) observa-se, em uma perspectiva dialética, fundamentada na democracia, na cidadania, nos direitos universais ao retratar o percurso da administração pública brasileira e seus desdobramentos, a partir das contradições entre capital e trabalho, crise capitalista e neoliberalismo.

Houve diversas iniciativas para oportunizar uma revisão na organização da máquina estatal, desde alterações nas metodologias de trabalho, criação de planos e legislações específicas, mudanças (criação e/ou extinção) de órgãos e cargos públicos, em síntese, desenrolou-se copiosos ajustes na tentativa de aperfeiçoar a ação do aparelho do Estado.

Até o final da década de 1920 o modelo econômico predominante no Brasil era o sistema agroexportador, mas cerca de cinquenta anos depois, aproximadamente, na década de 1970, houve um profundo desenvolvimento econômico de modo a transformar a base econômica, passando a ser um sistema urbano industrial¹, caracterizando um contexto mais avançado de capitalismo periférico.

No Brasil, entre os anos de 1920 e 1980, o modelo de gestão do Estado era caracterizado como centralizador, desenvolvimentista, autoritário e conservador,

¹ No início de século XX, a indústria foi um instrumento de povoamento, a partir da década de 1930, o país começou a industrializar-se, como o trabalho no campo era duro e a mecanização já provocava perda de postos de trabalho, grande partes dos trabalhadores rurais foram atraídos para as cidades com intuito de trabalhar no mercado industrial que crescia. Esse êxodo rural elevou de forma significativa o número de pessoas nos centros urbanos. FREITAS. Eduardo de. Urbanização Brasileira. Mundo Educação. Urbanização Brasileira, 2022.

revelando a ausência de preocupações na adoção de um sistema de Bem-Estar social². Nesse período, havia o interesse de firmar o processo de industrialização em solo nacional, a fim de tornar o Brasil um país desenvolvido, uma forte potência.

O Estado desempenhava a função de promover a acumulação de capital no âmbito privado na esfera produtiva e, nesse processo, o ínfimo das políticas sociais, estava voltado para estimular o crescimento econômico, acelerando o processo de industrialização. O propósito de proteção social era mínimo visto que o objetivo naquele momento era o crescimento econômico e não o Bem-Estar social.

O Estado brasileiro é, tradicionalmente, centralizador. A pouca ênfase no bem-estar, ou seja, a tradição de assumir muito mais o objetivo do crescimento econômico e muito menos o objetivo de proteção social ao conjunto da sociedade, fez com que o Estado adquirisse uma postura de fazedor e não de regulador. (ARAÚJO, 2000, p.2).

Este capítulo versará, entre outros, sobre o governo de Getúlio Vargas e a constituição do Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP) enquanto marco da instituição da burocracia brasileira, posteriormente, tratar-se-á sobre o período que antecedeu a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), momento em que inaugura a Reforma Gerencial na década de 1990.

No hiato entre os dois períodos supracitados sucederam duas relevantes reformas administrativas, antecedendo a Reforma Gerencial do Estado brasileiro em 1995.

Na análise do caminho percorrido pela Administração Pública brasileira, ao longo da trajetória histórica, destacam-se alguns pontos importantes dos movimentos reformistas nacionais que impulsionaram e conduziram o movimento de reforma na década de 1990.

A reforma do Estado durante os anos de 1990 caracterizou-se como gerencialismo³ no setor público e que se intensificou de modo sistêmico, no Plano

² O Estado de Bem-Estar social (do inglês, *Welfare State*), se caracteriza pela intervenção do Estado na vida social e econômica. Portanto, o Estado intervém na economia para garantir oportunidades iguais para todos os cidadãos através da distribuição de renda e a prestação de serviços públicos como saúde e educação. BEZERRA. Juliana. Estado de Bem Estar Social, 2022.

³ Gerencialismo é um conceito sobre projetos de reforma do estado durante os últimos quarenta anos. Gerencialismo (como ideologia) e a gerencialização (como um processo de transformação) se combinam para produzir o que descrevemos como um estado gerencial. Nesta forma de estado, arranjos organizacionais e sistemas de poder, autoridade e processo anteriores embasados em uma

Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Espera-se que essas reflexões garantam o fundamento para a compreensão sobre a jornada da burocracia brasileira e a configuração das políticas e direitos sociais.

1.1 Governo de Getúlio Vargas e a Reforma Burocrática de 1936

Antes dos anos de 1930, a organização da Administração Pública brasileira era marcada pelo patrimonialismo⁴ e pela baixa capacidade de produção e efetivação de políticas sociais. Até meados da década de 1930 o Estado brasileiro era intrinsecamente ligado a funções meramente de proteção econômica, segurança e relações exteriores.

No ano de 1930, Getúlio Vargas tornou-se presidente do Brasil e, durante o seu governo, sucedeu a primeira grande ação de reforma do aparato estatal brasileiro, aproximando-se dos princípios weberianos, com o desenho de um corpo burocrático⁵ profissional.

O governo Vargas procurou romper com o padrão de Estado patrimonial liderado pelas elites agrárias, visto que, as ações patrimonialistas e clientelistas praticadas antes de 1930 simbolizavam verdadeiros empecilhos ao propósito desenvolvimentista de Getúlio Vargas, assim, adotando uma estrutura de gestão de Estado a partir da burocratização.

Nessa conjuntura, cabe destacar que a administração pública brasileira passou por uma reestruturação embasada na organização militar, com um modelo

combinação de burocracia e profissionalismo são reconfigurados em torno da autoridade gerencial: o direito de gerir. Recorrendo a uma concepção da dispersão de poder em processos de reforma do estado, sugerimos que é o gerencialismo que fornece coerência tanto ideológica como organizacional aos cenários organizacionais complexos que emergiram de projetos de reforma do estado. Educ. Real, Porto Alegre, v. 37, n. 2, 2012. Disponível em: http://www.ufrgs.br/edu_realidade.

⁴ Patrimonialismo é um conceito desenvolvido pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), utilizado para descrever a falta de distinção por parte dos líderes políticos entre o patrimônio público e o privado em um determinado governo de determinada sociedade. Mediante tal prática, os governantes consideram o Estado como seu patrimônio, numa total confusão entre o que é público e o que é privado. FERNANDES, Cláudio. “Patrimonialismo”; Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/politica/patrimonialismo.htm>. Acesso em 17 de agosto de 2022.

⁵ A burocracia, então, podia ser definida da seguinte forma: aparato técnico-administrativo, formado por profissionais especializados, selecionados segundo critérios racionais e que se encarregavam de diversas tarefas importantes dentro do sistema. WEBER, Max. *O Que É a Burocracia*. Conselho Federal de Administração.

administrativo controlado por regras, normas e leis advindas de instituições militares, do Banco do Brasil e do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty).

Vargas aspirava expandir a capacidade de intervenção estatal e centralizar o poder, dessa forma, arquitetou a reforma do aparato estatal brasileiro visando à construção do Estado Nacional com a adesão de parâmetros nos moldes de racionalização do serviço público.

Este cenário concebeu a primeira grande transformação administrativa brasileira com a fundação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938 com o anseio de reorganizar a Administração Pública e reduzir a ineficiência do funcionalismo público federal.

O DASP teve um importante papel na instauração do sistema de meritocracia⁶ no serviço público, além de ter cooperado com a instituição de órgãos reguladores, auxiliando na propagação de conceitos e práticas modernizadoras da administração pública.

No que se refere a conceitos e práticas modernizadoras, a estrutura burocrática seguindo o modelo weberiano foi adotado no Brasil, concernindo à monopolização das atividades da gestão pública em escala nacional.

Ressalta-se, por oportuno, que antes da criação do DASP algumas medidas foram encaminhadas objetivando a instauração de princípios de um sistema de mérito no setor público, esse contexto foi primordial para a gênese de um corpo burocrático profissional.

De acordo com Bresser-Pereira (1998 e 1999), o Brasil iniciou o seu processo de modernização administrativa com a “Reforma Burocrática” de 1936, que delineou os contornos da burocracia no país: trata-se de uma medida de modernização autoritária e de teor centralizador, que teve por objetivo dismantelar o estado oligárquico, iniciando um movimento modernizador que representou o início da transição da administração pública patrimonial para a burocrática.

A prática pioneira da instauração da burocracia ofereceu para o Brasil os primeiros componentes da administração burocrática weberiana, com as

⁶ A palavra “meritocracia” foi cunhada pelo escritor, sociólogo e político inglês Michael Young (1915-2002) quando lançou seu livro “*The Rise of Meritocracy*”. No romance, Young cria uma sociedade futurística onde todas as pessoas seriam avaliadas somente por seus méritos. No entanto, a meritocracia acaba por aumentar o abismo existente entre a elite e a população. BEZERRA, Juliana. Estado de Bem Estar Social, 2022.

deliberações centralizadas, domínio dos processos administrativos e estrutura piramidal. Foi considerado o primeiro movimento seriado de modernização administrativa com o anseio de erguer um aparato administrativo próprio para a produção de políticas públicas de longo alcance.

A especificidade do modelo varguista estava não apenas em ter ido além dos militares e dos diplomatas, tendo uma amplitude maior. A singularidade está vinculada à criação de uma burocracia meritocrática, profissional e universalista, que, ao atuar como o motor da expansão desenvolvimentista do Estado, tornou-se então a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p.36).

Desta forma, a Reforma executada pelo governo Vargas alcançou uma efetivação do modelo burocrático weberiano no território brasileiro, uma vez que, esse modelo contestou as práticas patrimonialistas e o uso da máquina pública para proveito próprio.

O governo Vargas comandou a reforma administrativa com fortes traços do modelo weberiano, entretanto, concomitantemente, descentralizou unidades administrativas da burocracia central.

Nessa perspectiva, Bresser-Pereira (1996, 1998 e 2001) aduz que foi ainda nesse movimento reformista ocorrido sob o governo de Vargas que se deu a inauguração da concepção de descentralização dos serviços públicos, já identificando nessa Reforma uma característica importante do que viria a ser a administração pública gerencial.

Portanto, observa-se que na Era Vargas ocorreu desdobramentos da descentralização administrativa, e de acordo com Lima Jr. (1998) “até 1939, haviam sido criadas 35 agências estatais; entre 1940 e 1945 surgiram 21 agências englobando empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações”. Vislumbra-se um aumento significativo da descentralização objetivando intervir e controlar as atividades econômicas.

Desse modo, nota-se que o governo de Getúlio Vargas principiou as ações de descentralização das atividades governamentais através da criação do DASP e da burocratização.

1.2 A Reforma Desenvolvimentista de 1967

Entre os anos de 1946 e 1964 ergueu-se o período democrático, a reforma da Administração Pública desenvolvida pelo DASP culminou principalmente na administração indireta, onde se usa o processo do insulamento burocrático.

O insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. (NUNES, 2003, p. 54).

Assim, houve a adoção de conceitos gerenciais para driblar os obstáculos burocráticos, para isto teve-se o plano de criar as administrações paralelas, por meio da organização de assessorias e grupos de comissões executivas que elaboravam os planos e programas em sintonia com autarquias, técnicos de associações empresariais e institutos.

A reforma administrativa de 1967 não foi o único precedente de ideias gerenciais na condução dos assuntos relacionados com a administração pública brasileira. Os grupos executivos do Governo Kubitschek são um exemplo de um procedimento pragmático ad hoc próximo destas ideias. O gerencialismo militar simbolizado pelo protagonismo das empresas estatais no regime autoritário é outro caso importante. Finalmente, a experiência do Ministério Extraordinário da Desburocratização é um exemplo clássico das ideias esposadas pela escola "*liberation management*". (GAETANI, 2000, p.40).

Em meados de 1960, pairou a ideia de que a rigidez da administração pública burocrática era um obstáculo para o desenvolvimento do país. Desse modo, Bresser-Pereira (1996, 1998 e 2001) denominou a reforma administrativa brasileira como uma reforma que considerou os rígidos princípios burocráticos herdados da Era Vargas como um obstáculo ao desenvolvimento econômico do país. Para avançar nesse quesito, houve a substituição da administração pública burocrática pela administração para o desenvolvimento.

As reformas iniciadas em 1967 visavam operacionalizar o modelo de administração para o desenvolvimento, baseado na consolidação burocrática de um Estado forte, voltado para o desenvolvimento econômico, cuja característica principal foi o predomínio da tecnoestrutura indispensável à manutenção do regime autoritário e com a predominância do planejamento econômico como núcleo decisório de governo e no crescimento desordenado da burocracia governamental indireta. (MARTINS, 1995, p. 56).

A reforma da década de 1960 sugere a descentralização dos órgãos providos de autonomia administrativa, como era o caso das autarquias e fundações públicas de direito privado. Desse modo, o enfoque mais marcante dessa reforma foi à descentralização para administração indireta.

Posto isto, a essência da Reforma de 1967 deu-se com a descentralização, delegação de autoridade, coordenação, controle e a expansão das empresas estatais, de fundações independentes e autarquias.

Um dos aspectos básicos dessa Reforma era a ideia de diversificar a natureza dos órgãos estatais (autarquias, empresas públicas, fundações, etc.) para promover a descentralização funcional do aparelho do Estado, mediante a delegação de autoridade a esses órgãos da administração indireta para a consecução de muitas das funções e das metas do governo. Em resumo, a reforma modernizante implicou um tipo de divisão de trabalho entre agências e estruturas do Estado. (MARTINS, 1995, p.20).

Observamos a primeira investida de modernização da administração pública, seguindo as diretrizes gerenciais para ultrapassar a rigidez burocrática objetivando acrescentar flexibilidade e agilidade na máquina pública a fim de que o Estado nacional desenvolvimentista dos governos militares conquistasse seus propósitos de desenvolvimento econômico.

No Brasil a idealização de uma administração pública gerencial é longínqua e começou ser desenvolvida em torno dos anos de 1930, e por volta dos anos de 1960, mais precisamente no ano de 1967, teve sua segunda reforma.

Em 1967, Roberto Campos comandou uma reforma administrativa ampla – a reforma do Decreto-Lei n. 200 ou a reforma desenvolvimentista – que será pioneira, anunciando a reforma gerencial ou da gestão pública de 1995. Para formular e implementar a reforma uma comissão foi montada, já em 1964, a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (Comestra), tendo Hélio Beltrão como seu presidente e principal inspirador das inovações. A reforma tinha um caráter nitidamente descentralizador. (BRESEER- PEREIRA, 2007, p. 21).

O Decreto-Lei n.º 200 inaugurou a administração gerencial brasileira, com vistas a solucionar a rigidez da burocracia. Todavia, a reforma de 1967 apresentou uma falha significativa, pois possibilitou a contratação de funcionários sem concurso público, contribuindo com os mecanismos clientelistas.

Com Bresser-Pereira (1998 e 1999), essa Reforma “ficou pela metade”, em decorrência da “negligência dos militares em relação ao núcleo estratégico do Estado”, visto que não houve a inquietação de organizar uma burocracia pública de

alta qualidade, declinando-se da geração de uma elite burocrática profissional ao incubir tal função para a administração indireta sem grandes cautelas.

Destarte, nesse período se consolidou o modelo de administração para o desenvolvimento com a descentralização das atividades administrativas pelo setor público, partindo do pressuposto de substituir empregados estatutários por celetistas e de criar entidades de administração indireta para executar a intervenção econômica do Estado.

Bresser Pereira expõe que essa reforma é considerada intermediária entre tipos de reformas importantes para o Estado:

Com isto quero dizer que só houve duas reformas administrativas relevantes na história do Estado moderno. Uma foi a reforma burocrática, a outra foi a reforma gerencial. No caso do Brasil, podemos dizer que houve uma intermediária, a reforma desenvolvimentista, que se expressou no Decreto-Lei n.º 200, de 1967. Mas, afinal, há apenas duas grandes reformas: uma reforma burocrática, para o Estado liberal, e uma reforma gerencial, para o Estado social. (2011, p.18)

A reforma administrativa que ocorreu em 1967 utilizou estratégias administrativas vinculadas na descentralização e inseriu componentes gerenciais na sua formulação. Apesar disso, essa reforma não se materializou como gerencial, uma vez que a Reforma Gerencial só foi efetivada em 1995.

Desta maneira, a reforma administrativa prevista no Decreto-Lei 200 ficou prejudicada, especialmente pelo seu pragmatismo. Faltavam-lhe alguns elementos essenciais para que houvesse se transformado em uma reforma gerencial do Estado brasileiro, como a clara distinção entre as atividades exclusivas de estado e as não-exclusivas, o uso sistemático do planejamento estratégico ao nível de cada organização e seu controle através de contratos de gestão e de competição administrada. Faltava-lhe também uma clara definição da importância de fortalecer o núcleo estratégico do Estado. (BRESSER, 2001, p.16)

O Decreto-Lei n.º 200 de 1967 estabeleceu um anseio de reformar a administração pública por meio de parâmetros de cunho gerencial, contudo, apresentou-se como um modelo incompleto. Os governos militares praticaram ações político-administrativas pouco admiráveis.

O regime autoritário foi pródigo em potencializar problemas históricos da administração pública brasileira, como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios, além da fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda de foco de atuação governamental. (ABRUCIO, 2007, p.68).

Dessa forma, o Decreto-Lei n.º 200 enfatizou certos problemas do modelo administrativo híbrido, como, por exemplo, a divergência entre a administração direta e indireta, a reforma de 1967 evidenciou ainda mais essas divergências.

A ausência de regras institucionais claras, como por exemplo, nos contratos de gestão europeus, para regulamentar os vínculos entre o Poder Executivo do governo e a administração do setor paraestatal e das empresas controladas pelo Estado, introduziu uma espécie de tensão permanente nesse relacionamento, quando não efeitos desastrosos para ambos os lados. (MARTINS, 1995 *apud* ABRUCIO, 1997).

Percebe-se que a gestão da burocracia federal obteve ganhos com a expansão da administração indireta, tornando-se mais ágil e flexível, no entanto revelou uma administração pública federal fragmentada. Essa fragilidade, futuramente, seria objeto do projeto inovador da Reforma de 1995, objetivando, entre outros, assegurar a formulação e implementação de políticas públicas.

É possível distinguir as propostas da Reforma de 1995 daquelas contidas no Decreto-Lei 200, de 1967, que visava dar maior agilidade ao setor público. Enquanto as propostas desburocratizantes da década de 1960 deixaram de lado a chamada “administração direta”, e tiveram mesmo por efeito enfraquecê-la diante do poder relativo assumido pelas empresas estatais ou sociedades de economia mista e pela autonomia das fundações e autarquias públicas, as propostas de 1995 visam, ao mesmo tempo, a dar mais flexibilidade às agências executoras das políticas públicas e maior consistência e capacidade de formulação e controle ao núcleo duro do Estado, contratualizando as relações entre essas duas esferas. (PACHECO, 1999, p.114)

Em resumo, as duas reformas administrativas antecessoras a Reforma de 1995 projetaram os pilares para a estruturação da burocracia do estado brasileiro, conseguiram engendrar, ainda que com significativas limitações, uma administração pública de natureza gerencial no país, revelaram-se consideráveis elementos para a modernização da administração pública.

1.3 Governo de José Sarney e a Constituição Federal de 1988

O governo de José Sarney criou uma equipe contrária à antiga política econômica existente no período militar, tencionava uma reforma administrativa com metas audaciosas, haja vista que almejava redefinir o papel do Estado; estabelecer as bases do funcionamento da administração pública; fixar o destino

da função pública; reformular as estruturas do Poder Executivo federal e de seus órgãos e entidades; racionalizar os procedimentos administrativos em vigor; além de traçar metas para áreas consideradas prioritárias, como a organização federal, recursos humanos e a informatização do setor público (COSTA, 2008).

Segundo Marcelino (2003), em resumo, o documento elaborado pela Comissão Geral da Reforma no governo Sarney estabeleceu as propostas para a reorganização da administração pública, sendo a restauração da cidadania para prover serviços públicos com critérios de universalidade e acesso irrestrito; descentralização e desconcentração da ação administrativa; busca por melhorias nos padrões de desempenho; revitalização do serviço público.

Os documentos básicos da reforma pretendida pelo governo Sarney reforçam a preocupação com o cidadão, idéia que surgiu pela primeira vez no programa de desburocratização dos governos militares. Objetivam, de forma incisiva, recuperar a função social da administração pública, baseando-se, assim, no direito do cidadão aos serviços que ele próprio custeia mediante o pagamento de tributos. A orientação geral, ademais, pretendia romper com o globalismo e imediatismo de propostas anteriores: a nova estratégia seria pautada pelo gradualismo e pelo instrumentalismo. (MARCELINO, 1987, p.87).

Apesar disso, a comissão instaurada pelo governo Sarney, objetivando a reforma administrativa, não obteve grandes êxitos, tendo como, única, ação mais relevante à criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Escola de Governo que tem como missão desenvolver competências de servidores públicos, prioritariamente efetivos, do poder executivo federal, estadual e municipal, para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas.

Do ponto de vista dos recursos humanos, havia um claro objetivo de valorização da função pública e de renovação dos quadros. A Secretaria de Administração Pública (Sedap), através da instituição de uma nova Secretaria de Recursos Humanos e da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep), desenvolveria o pessoal do setor público, especialmente através da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que se encarregaria de formar quadros de carreira e novos quadros de dirigentes do setor público. (MARCELINO, 2003, p. 647)

Concomitantemente aos projetos de reforma administrativa e os desafios econômicos vivenciados a época, estreava as atividades da Assembléia Nacional Constituinte, eleita em 1986 e instalada no começo de 1987. A elaboração da Constituição Federal de 1998 foi realizada em um contexto de transição

democrática, testemunhada pela coexistência de forças políticas contraditórias.

A Constituinte findou o ciclo militar e estabeleceu a democracia brasileira, tendo o mérito de aliar diversos grupos políticos. A Constituição de 1988 evidenciou a modernização no ordenamento jurídico brasileiro, como o controle externo e a democratização do Estado e os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência; a valorização e descentralização das potencialidades locais; e a profissionalização da burocracia com os princípios meritocráticos fundidos na figura dos concursos públicos.

A Constituição de 1988 evidenciou grandes avanços em relação aos direitos sociais⁷, caminhando para a construção de um Estado de Bem-Estar social gerador da universalização, conforme aduz Netto.

O essencial da Constituição de 1988 apontava para a construção – pela primeira vez assim posta na história brasileira – de uma espécie de Estado de Bem-Estar social: não é por acaso que, no texto constitucional, de forma inédita em nossa lei máxima, consagram-se explicitamente, como tais e para além de direitos civis e políticos, os direitos sociais (coroamento, como se sabe, da cidadania moderna). Com isto, colocava-se o arcabouço jurídico-político para implantar; na sociedade brasileira uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade (Netto, 1999, p. 77).

Ademais, a Constituição estabeleceu “mecanismos institucionais de participação popular na atividade legislativa e na definição de políticas governamentais” (Benevides, 1991, p. 17) e propiciou a criação de mecanismos de democracia participativa. Todavia, em relação à ordem política e econômica foi conservadora, afetando dimensões fundamentais para efetivar um Estado de Bem-Estar social, especialmente em regiões do Norte e Nordeste, regiões com maiores possibilidade de manipulação dos eleitores.

Essa contradição na Constituição traduz a ausência de hegemonia presente na sociedade brasileira daquela época. Como observa Coutinho, existia no Brasil, a disputa entre dois projetos de sociedade, um baseado no “liberal-corporativismo”, caracterizado por deter partidos frouxos, representantes de diversos interesses e sem organicidade, empreendido de forma extremamente pulverizada.

O segundo projeto trata-se na “democracia de massa”, qualificado por

⁷ São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados. BRASIL. Constituição Federal, 1988.

possuir partidos orgânicos e programáticos de base homogênea, sindicalismo classista, com intuito de representar a classe trabalhadora e não apenas com a corporação, em que a representação de interesses possui canais articulatórios para a formação da unidade na pluralidade (Coutinho, 1993 e 1992).

Em resumo, os setores que possibilitaram os avanços na Constituição dispunham a direção pautada no projeto societal de “democracia de massa”, o que possibilitou a edificação de um projeto de Bem-Estar social próximo ao modelo social democrata.

Certamente, nos anos 1980 as organizações e práticas sociopolíticas brasileiras caracterizadas pelo clientelismo, patrimonialismo, autoritarismo, insulamento burocrático, entre outros, são criticadas e combatidas pelos movimentos democrático-progressistas.

Nesse viés, a Nova República, gerou um excelente diagnóstico, na perspectiva democrática, sobre as principais demandas da administração pública. Os preceitos aprovados na Carta de 1988 tencionavam garantir uma espinha dorsal burocrática para o Estado Brasileiro baseada no mérito, na proteção ao cargo e na impessoalidade. Distante, assim, do que preconiza Bresser Pereira (1996 e 1998).

Observa-se que a concepção administrativa de Bresser Pereira é diferente à ampliação da racionalidade burocrática, uma vez que o autor não apreende o aprofundamento e a universalização de direitos como finalidade social a ser lograda. O ex-ministro, em uma clara perspectiva neoliberal, trasmuta a ideia de direitos sociais para as de populismo e partenalismo.

O próprio capitalismo, ao se reproduzir, forma uma conversão das políticas sociais em operações tópicas destinadas a aliviar os que são por ele penalizados. Reduz direitos em favor de equilíbrios fiscais. Reformula e dá novos significados à própria ideia de direitos: por um lado, faz com que sejam associados a privilégios que oneram a comunidade; por outro, transforma-os em benefícios merecidos por aqueles que exibem melhor desempenho, têm maior poder de compra ou mais “sorte”. (NOGUEIRA, 2004, p. 66).

Desse modo, Bresser Pereira não reconhece que, para o aprofundamento democrático, a formalização de direitos é um pilar fundamental para a conquista de outro nível de sociabilidade.

1.4 O breve Governo Collor e seu desastroso impacto para a administração pública

No fim dos anos de 1980, constitui-se no Brasil um paradigma legal-institucional, por intermédio da Constituição Federal, que traça os fundamentos para a construção de um Estado de Bem-Estar social, de natureza universalista e institucional, com fortes componentes democráticos, assegurador de direitos e estruturados a partir de uma ordem administrativa burocrática, fundada na impessoalidade e no mérito.

No decorrer dos governos de José Sarney (1985-1990) e de Collor-Itamar Franco (1990-1994), observa-se a carência de planejamentos estratégicos para erguer uma reforma administrativa e uma gestão pública coesa.

Nesses governos deu-se um encadeamento de alterações que outorgaram uma acepção desarmônica para a burocracia federal naquele momento, esse fato acarretou impactos relevantes para a reorganização da máquina pública para os próximos governos.

Durante os três governos civis que se seguiram ao regime militar (mas especialmente sob o caótico governo Collor), a organização e as estruturas dos altos escalões da administração pública foram modificadas de forma constante e errática. Novos ministérios, secretarias, e órgãos de alto nível do Poder Executivo eram criados apenas para serem extintos meses depois, ou fundidos com outros, ou recriados sob um nome diferente, ou designados para desempenhar outras tarefas. (MARTINS, 1997, p.27)

Fernando Collor de Mello, foi empossado em março de 1990, foi o primeiro presidente eleito pelo voto direto após o Regime Militar. Objetivando materializar sua ânsia reformadora, adotou rápidas providências em seu governo, o presidente criou um novo pacote econômico que ficou conhecido como Plano Collor.

O Plano Collor foi um conjunto de reformas econômicas com o intuito de controlar a inflação. Isto posto, várias medidas foram tomadas, como a substituição da moeda cruzado novo para cruzeiro, congelamento de preços e salários, fim dos incentivos fiscais, a criação de um imposto sobre operações financeiras, o Plano Collor previa uma série de medidas, sendo a medida mais drástica o congelamento das cadernetas de poupança dos brasileiros.

Do ponto de vista econômico, o governo Collor norteou-se por recomendações liberais, entretanto as medidas adotadas não surtiram efeitos substantivos. No período entre 1990 e 1992 o Brasil enfrentou a recessão

econômica mais séria desde meados dos anos 1930.

Movido a oportunismo neoliberal e constituído como uma empresa de desmantelamento do setor público, o governo produziu uma série de remanejamentos no plano da organização administrativa, desarticulou as estruturas encarregadas de operar políticas compensatórias e em nada contribuiu para a garantia de direitos civis ou de direitos sociais básicos. (COSTA, 2008, p. 862).

No governo Collor houve muitos resquícios desfavoráveis herdados dos governos anteriores com práticas clientelistas. Todavia, existia, nas propostas de governo, a convicção de que seria necessária uma reforma estrutural, mas não havia, na prática de governo, uma percepção correta dos requisitos essenciais à implementação efetiva das propostas modernizantes. (MARTINS, 1995, p. 112).

Portanto, o período em que o país foi presidido por Collor teve-se uma reforma com erros excessivos, tornando-se fracassada a investida de reordenar o aparelho de Estado:

Primeiro, baseava-se num modelo ingênuo de estado minimalista que, prescrevendo uma administração pública minimalista, assumia posições inflexíveis e fechadas ao debate político, em favor do mercado e contra os espaços ocupados pelo estado. Segundo, ignorava a relação de causas e consequências dos problemas e variáveis estruturais da administração pública brasileira, baseando-se em premissas falaciosas, como, por exemplo, a questão do excesso de funcionários - que, na verdade, provou-se ser essencialmente um problema de má distribuição. Seu conteúdo doutrinário estava embasado em literatura empresarial superficial, que não levava em conta a exata dimensão das relações político-administrativas do estado. Terceiro, foi implementada de maneira autoritária, inconsequente e combativa. Logo, gerou mais reação que ação, e perdeu o fundamental apoio da elite do serviço público, que estava, a um só tempo, desinformada, temerosa e com baixa estima. Quarto, o governo Collor detinha um conceito muito restrito de gestão governamental, excessivamente centrado no presidente da república, nas suas ações e deliberações. Isto não apenas era incompatível com as condições de operacionalidade do Poder Executivo, ainda que levadas aos estertores de seu funcionamento, mas, sobretudo não se coadunava com as condições democráticas de governabilidade. (1995, p. 113).

A gestão de Collor foi curta, mas durou tempo bastante para provocar um colapso na administração pública, considerando sua inábil qualificação de, entre outros, formular e implementar políticas sociais. O governo Collor perpetrou uma ação equivocada contra a burocracia.

Concomitantemente às ações do governo, os movimentos sociais continuaram participando ativamente, mesmo após a aprovação do texto constitucional, a fim de consolidar institucionalmente os avanços conquistados.

Essas ações resultaram na elaboração e aprovação da Lei Orgânica da Saúde (LOS), Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Contudo, os setores alinhados com o ideário neoliberal apresentava resistência para consolidação desses dispositivos constitucionais.

Dessa forma, temos leis extremamente avançadas num Estado de forte perfil autoritário e patrimonialista, que incluía parcial e seletivamente a classe trabalhadora e, quando iniciou o processo de universalização dos serviços sociais, fez-lo de forma excludente, de baixa qualidade, estruturado o que Maria Lúcia Werneck Vianna chamou de “americanização perversa” da seguridade social. (PARRO, 2013, p. 166).

O processo de impeachment do presidente Collor ocorreu após vir à tona o esquema de corrupção montado no aparelho do Estado, envolvendo o presidente e seus colaboradores. Esse cenário viabilizou o Movimento pela Ética na Política. Ocorreu, no plano institucional, a tentativa de centro esquerda para fomentar a política ao agora presidente Itamar Franco.

1.5 O Governo Itamar Franco

O governo de Itamar Franco foi resultado do impeachment de Fernando Collor de Melo, desse modo, Itamar Franco assumiu a presidência do Brasil de 1992 a 1994. Esse governo assumiu um comportamento conservador no que se refere à reforma do Estado, considerando a aspiração em manter a fidelidade de sua base de apoio, à vista disso reproduziu os ministérios findados por Collor e mostrou-se acanhado em relação ao programa de privatização⁸.

O governo de Itamar Franco foi responsável pela importante decisão de delegar a ENAP a missão de elaborar um estudo no que concerne à estrutura e a organização do Poder Executivo. A Escola realizou uma relevante pesquisa sobre admissão de um sistema de governo parlamentarista ou presidencialista.

A pesquisa delineada pela ENAP foi pioneira na perspectiva utilizada, pois os personagens responsáveis pela elaboração do estudo eram verdadeiros estudiosos, cientistas políticos.

⁸ Privatização é a prática na qual uma empresa ou instituição pública é vendida ao setor privado. Nesse caso, o Estado deixa de gerir uma determinada entidade, passando-a para uma empresa privada. Esse termo também pode fazer referência à transferência do controle das ações de uma determinada empresa pública a uma empresa privada. SOUSA, Rafaela. “O que é privatização?”; Brasil Escola, 2022.

A produção acadêmica desta área [Administração Pública], era dominada por dois enfoques. Um era o legalista, que conseguiu construir uma ampla discussão de Direito Administrativo, e influenciou boa parte do pensamento administrativo brasileiro no século XX. O outro era o tecnicista, que concebia a Administração Pública como uma técnica que deveria ser separada, tanto na reflexão como na prática, da política. Tratava-se de tornar a gestão pública um instrumento neutro capaz de viabilizar o desenvolvimento brasileiro. As literaturas norte-americana e de Administração de Empresas influenciaram esta tendência. Com a redemocratização do país e o crescimento das funções do Estado, sobretudo na área social, novas abordagens foram incorporadas à Administração Pública. (ABRUCIO e PÓ, p.158, 2002).

O estudo apresentou-se inovador por conferir uma visão analítica multidisciplinar aliada ao debate empírico sobre a administração pública no início da Reforma Gerencial. A pesquisa elaborada pela ENAP serviu de base teórica para debates políticos eleitorais daquela época, tornando-se uma respeitável referência para a burocracia.

Em 1993, a Escola Nacional de Administração Pública/ENAP, encomendou um estudo ao Prof. Regis de Castro Andrade sobre a Administração Pública Federal. Dessa pesquisa resultou um diagnóstico consistente do funcionamento das organizações e uma caracterização ampla de sua burocracia. A importância daquele trabalho se fez sentir rapidamente quando, em 1994, às vésperas das eleições presidenciais, ele serviu de orientação, aos diversos partidos em disputa, para que se posicionassem frente a um assunto tão estratégico. Aqueles volumes representaram, de fato, um mapa da burocracia federal, até então bastante remota em relação ao restante do país. (LEVY, p. 5, 2002).

Nessa conjuntura verifica-se a forte ideologia e propostas de cunho neoliberais, possibilitando, ainda, a concorrência de dois projetos societários. Coutinho acredita que “a luta entre esses dois projetos alternativos ainda não está decidida no Brasil” (Coutinho, 1992, p. 62).

Todavia, objetivando enfrentar a crise econômica e a alta taxa de inflação, Fernando Henrique Cardoso (FHC) que à época era Ministro das Relações Exteriores, assumiu o Ministério da Fazenda, articulando com os ideários centro-direita com a intenção de dirigir e perpetuar o projeto fundado na hegemonia neoliberal.

1.6 A consolidação do neoliberalismo no Brasil e a contra reforma administrativa

A década que antecedeu a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso

foi marcada por instabilidade econômica e política na esfera federal da administração pública, nesse período os governos engendraram mudanças na estrutura organizacional da mesma.

José Sarney e Fernando Collor de Melo tentaram programar reformas administrativas, mas ambas foram infrutíferas. Para entender a Reforma Gerencial de 1995, e as Reformas precedentemente, é necessário compreender o fenômeno denominado crise do Estado.

No contexto estrangeiro, ocorre o processo de globalização de forma acentuada e a deterioração da capacidade do Estado desempenhar suas atribuições básicas, com o reflexo do Welfare State (Bem-Estar social) nos países desenvolvidos.

O tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 1970 tinha três dimensões (econômica, social e administrativa), todas interligadas. A primeira dimensão era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional — telecomunicações e petróleo, por exemplo. O Welfare State correspondia à dimensão social do modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado de bem-estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental. (ABRUCIO, 1997, p.6).

Por este ângulo, a crise do Estado no fim dos anos 1970 pode ser entendida, segundo Abrucio (1997), a começar pela a crise econômica mundial, impulsionada pelas duas grandes crises do petróleo (1973 e 1979); pela crise fiscal, com os governos não tendo condições de financiar seus déficits; pela ingovernabilidade, com os governos não se mostrando capazes de resolver suas questões políticas, sociais e econômicas; e por fim, mas não menos importante pela globalização e o avanço tecnológico, que influenciaram fortemente a sociedade, o Estado e a economia mundial.

Assim, na conjuntura da globalização, o Estado abandonaria determinadas atribuições para exercer outras, de modo que o setor público deixaria de ser produtor direto de bens e serviços para ser regulador e gerador do desenvolvimento.

No histórico brasileiro observamos que a alta na inflação e o desemprego

foram desencadeados pela inabilidade dos planos de controle fiscal.

A crise do Estado define-se então (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. (BRASIL, 1995, p.10-11).

A crise do Estado ocasionou transformações como, por exemplo, a Reforma do Aparelho do Estado, com o propósito de ampliar sua governança, em outras palavras, com a intenção de aumentar a concepção de fomentar, executar e efetivar políticas públicas.

Assim sendo, para aperfeiçoar o desempenho do Estado e transcender o paradigma da crise, foi necessário estruturar de forma sólida e condensada o novo modelo de Gestão Pública com vistas a enfrentar a ineficiência da burocracia para responder de forma eficaz e efetiva as demandas dos indivíduos. A principal adversidade da Administração Pública brasileira seria modernizar o Estado com base na crítica ao modelo burocrático.

Nós não estamos mais em uma época em que se possa imaginar a racionalidade formal como sendo o eixo da modernização da administração [...] Se eu fosse seguir pelo eixo weberiano com a idéia de que modernizar significa aumentar a racionalidade formal, fazendo com que haja uma burocracia impessoal, capaz de servir a fins, independentemente do contexto patrimonial e das pressões políticas, eu talvez me equivocasse. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.180).

Nota-se que Fernando Henrique Cardoso realiza uma crítica em relação à burocracia weberiana, esse fato expressa a opinião, do então presidente, da necessidade de adequação ao novo contexto de modernização administrativa, afastando-se da inclinação ao modelo burocrático.

Esse ponto de vista aprisionou a base ideológica e política para os manejos da Reforma do Aparelho de Estado que seria consumada em 1995, ao concluir a obsolescência da Administração Pública burocrática nos moldes weberianos clássicos e sua imprescindível superação em direção à Administração Gerencial⁹.

⁹ A administração gerencial caracteriza-se pela existência de formas modernas de gestão pública,

Face o exposto, era essencial incorporar novas ideias e conceitos no plano administrativo brasileiro para uma atualização de modelo de gestão preparado para ultrapassar as disfunções burocráticas que atrapalhavam o desempenho político, institucional, econômico e administrativo do Estado brasileiro.

Além disso, as atitudes atrapalhadas dos governos anteriores ao plano da Gestão Pública e a conjuntura política e econômica desencadearam a depreciação da burocracia que paralelamente a outros fatores estruturais, determinaram à crise do Estado.

Crise que se desencadeou em 1979, com o segundo choque do petróleo. Crise que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Crise que se define como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e, em um primeiro momento, também como uma crise política. (BRESSER, 1996, p.9).

Consequentemente, a administração pública gerencial despontou em 1995 como uma reação, no plano da Gestão Pública, à crise do Estado na década de 1980 e à globalização da economia.

1.7 O Plano de Governo de FHC para a Administração Pública

No decorrer dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, como presidente da República, houve a efetivação do Plano Real e fundado nos preceitos do neoliberalismo¹⁰ com a privatização de diversas estatais brasileiras.

A política implementada pelo Governo Fernando Henrique para viabilizar o desenvolvimento do país é marcada por forte orientação neoliberal: privatizações indiscriminadas e com possibilidade de utilização de “moeda de pobre” para compra de estatais; reforma da previdência baseada em ônus para os trabalhadores; diminuição da máquina administrativa e enfraquecimento da intervenção social do Estado; inserção subordinada do país no mercado internacional, dentre outras. (SOUZA, 2013, p. 169).

As indagações sobre a crise do Estado e a formação nos moldes da

modificando os critérios de aplicação do controle dos serviços públicos, as relações estabelecidas entre o Poder Público e seus servidores e alterando, também, a própria atuação da administração, que passa a enfatizar a eficiência, a qualidade e a efetiva concretização do regime democrático, mediante a participação mais intensa dos cidadãos. COELHO, Daniela Mello, Brasília a. 37 n. 147 jul./set. 2000.

¹⁰ O neoliberalismo é uma doutrina socioeconômica que retoma os antigos ideais do liberalismo clássico ao preconizar a mínima intervenção do Estado na economia, através de sua retirada do mercado, que, em tese, autorregular-se-ia e regularia também a ordem econômica. PENA, Rodolfo F. Alves. O que é neoliberalismo, 2022.

administração pública burocrática impunham provocações substanciais para o Brasil no período em que FHC assume a presidência do país.

A gestão de FHC não dispunha de um projeto para viabilizar um reordenamento do aparelho do Estado, a aspiração dessa gestão era composta pelo propósito de privatizar e desregulamentar, reduzindo o campo de ação do Estado. Nessa perspectiva, desenhava-se no país a vantagem hegemônica do projeto de sociedade “liberal-corporativista”, com forte aspecto patrimonialismo enquanto modo de governar e fazer política.

Desse modo, a proposta desse governo não retrata uma reforma da Administração Pública, visto que só evidenciava pontos de ações de modernização sugeridas anteriormente. Essa proposta apenas confirmou a visão da administração pública burocrática com a confirmação dos dispositivos legais e constitucionais. A proposta do plano de governo não apresentou nenhum elemento novo, consentindo com práticas corporativistas da Gestão Pública incorporada na Carta de 1988.

O Estado brasileiro, hoje esclerosado e clientelista, precisa se tornar ágil e eficiente. Uma burocracia profissionalizada, tendo o concurso público como forma de acesso e o mérito e a produtividade como critérios de promoção, é a condição para que possam ser instituídos salários justos para todas as funções. Só assim poderão ser restauradas a criatividade, a responsabilidade e a dignidade do servidor público, para que possa de fato cumprir sua função de servir bem a população. (CARDOSO, 1994, p. 83).

Destarte, mesmo salientando a urgência de inserir mais eficiência e agilidade para a máquina governamental, as propostas elencadas no documento compatibilizavam com a visão tradicional e essencialmente burocrática em resposta as demandas da Administração Pública.

Assim, a Reforma Gerencial de 1995 não assumiu compromisso com os anseios sociais, tão pouco foi um compromisso político firmado por Fernando Henrique Cardoso, encontrando-se dessa forma relacionada às iniciativas do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que viria a ser o ponto irradiador de novos conceitos para a Administração Pública.

Um dos principais traços distintivos da Reforma Gerencial de 1995 é que ela não foi tanto à expressão da emergência de forças na sociedade e/ou dentro do aparelho do Estado pró-reforma gerencial, mas antes foi fortemente influenciada pela articulação e sistematização de uma série de idéias e posicionamentos teóricos e políticos do ministro Bresser Pereira e de sua equipe. (MIRANDA, 2010, p.15).

Desse modo, a proposta para a reforma administrativa estabelecida no documento de campanha de Fernando Henrique Cardoso em 1994 estava distante da proposta que seria feita posteriormente após a criação do MARE, devido a uma visão muito associada à administração pública burocrática e afastada das propostas inovadoras que a superação da crise do Estado impunha naquele momento.

Na área das políticas sociais, sabe-se que a Constituição de 1988 projetou marcos para a estruturação de um Estado voltado para a universalização dos direitos sociais. No entanto, na conjuntura neoliberal de FHC, observa-se um eixo central de contradição, visto que as modificações ocorridas em plano mundial e a hegemonia liberal-conservadora conduzida pelo presidente Cardoso impõem limites ao avanço do welfare state.

Logo, podemos vislumbrar, partindo do pressuposto das políticas sociais brasileiras, um contexto três tendências. A primeira é o Padrão Democrático de Política Social que se fundamenta na garantia universal dos direitos sociais, com a descentralização político-administrativa e participação popular. Sendo o Estado responsável por engendrar as políticas sociais.

A segunda tendência é o Padrão Neoliberal de Política Social que caminha na lógica do receituário neoliberal recomendado pelo Consenso de Washington, marcado pela estabilização monetária, privatização, contrário ao padrão democrático. De modo geral, o governo FHC desencadeou a política social com base na reestruturação social-democratas, diminuindo assim o que não existia, uma vez que não teve, anteriormente, intervenção do Estado no âmbito social.

A terceira tendência é o Padrão Tradicional de Política Social que por sua vez segue a lógica assistencialista, benevolente, caritativa, fisiológica, um padrão inconfundível da República Velha.

Com base nesses três padrões é possível analisar a conjuntura brasileira sobre as políticas sociais à sombra da responsabilidade dos municípios brasileiros, à medida que após a Constituição Federal de 1988 os municípios adquiriram mais autonomia para efetivar as políticas sociais, apesar das imposições neoliberais.

1.8 Gerencialismo na Administração Pública

Conclui-se que, no Brasil, a configuração estatal e a burocracia foram

precárias para proporcionar a universalização de direitos, mesmo sabendo-se que a administração pública deve ser realizada com base na universalização e alastramento dos direitos sociais.

Esta conjuntura deve-se a coalização conservadora das classes dominantes que conduziram a modernização do capitalismo, distante dos interesses da classe trabalhadora. A racionalidade burocrática possui influência do clientelismo e do patrimonialismo com anseio de assegurar a preservação de privilégios e, concomitantemente, garantir os interesses da burguesia industrial.

Verifica-se um antagonismo em relação à hegemonia internacional em razão da universalização e aprofundamento dos direitos sociais apresentarem um caminho democrático a ser trilhado do ponto de vista institucional e político.

Todavia, após os anos de 1990, o cenário do projeto transnacionalização radical envolveu uma forte atenuação da intervenção do Estado na sociedade, acarretando a diminuição da burocracia estatal, simultaneamente a concentração do poder burocrático.

A contrarreforma administrativa foi efetivada a fim de realizar as mudanças administrativas, nessa lógica a proposta da “Administração Pública Gerencial”, conforme Bresser Pereira (1996), fundamenta-se na centralização burocrática. O projeto de transnacionalização é proporcionado por meio da centralização burocrática.

Nessa perspectiva, a flexibilização da burocracia se apresenta como a mediação necessária para a manutenção do patrimonialismo na ordem administrativa brasileira, que precisa se efetivar para viabilizar a participação dos setores tradicionais na estrutura de dominação. (SOUZA, 2013 p. 218).

O movimento capitalista no Brasil não ofertou condições para a universalização e ampliação de direitos sociais. Atualmente o Estado não dispõe de estrutura para desenvolver com efetividade a área social.

Complexificando a situação, deferentemente do que ocorrera durante as fases de início e de consolidação da industrialização, quando o Estado, ao assumir o protagonismo do processo, abria espaços para a incorporação das demandas da classe trabalhadora (mesmo que parcial e fragmentada), pois necessitava expandir a dimensão burocrática da administração, a conjuntura atual apresenta, no quadro da contra-reforma do Estado e administração pública, um movimento político-institucional de bloqueio e regressão desses espaços (SOUZA, 2013, p. 219).

A sociedade capitalista sempre impedirá a emancipação humana, por isso a

estruturação da administração pública deve ser pautada em acumular transformações para uma alteração societária além de viabilizar melhorias imediatas na condição de vida da classe trabalhadora, no viés reformista-revolucionário.

O próximo capítulo analisará como o Estado brasileiro concebeu a Política de Assistência Social após a Constituição Federal de 1988 e como essa Política desenvolveu-se no estado de Minas Gerais, bem como os desafios enfrentados no período de pandemia, no contexto neoliberal.

Capítulo 2 – A gestão da Política de Assistência Social no Brasil e no Estado de Minas Gerais

Práticas de caráter caritativo como a oferta de bens e serviços por intermédio de favor, doação e benevolência são ações de assistencialismo que sempre estiveram presentes na história da humanidade. As práticas de caridade eram prestadas pela igreja, mulheres da sociedade burguesa e agentes filantrópicos. Pautadas na moral cristã, eram ofertadas roupas, alimentos, entre outras coisas, aos pobres, as crianças, aos idosos, as pessoas enfermas e as pessoas com deficiência.

A solidariedade social diante dos pobres, dos viajantes, dos doentes, dos incapazes, dos mais frágeis, se inscreve sob diversas formas nas normas morais de diferentes sociedades. Ao longo do tempo grupos filantrópicos e religiosos foram conformando práticas de ajuda e apoio. (SPOSATI, et al, 1998, p. 40)

Como vimos no primeiro capítulo, até o final da década de 1920 o modelo econômico predominante no Brasil era o sistema agroexportador. O desenvolvimento da economia propiciou o acúmulo de capital e a transição da base econômica para o setor urbano industrial, adentrando no contexto capitalista.

Na conjuntura do acúmulo de capital e paralelamente a intensificação da pobreza, o Estado desperta para medidas interventivas frente às condições de vida do proletariado. Pontuamos que tais medidas não almejavam a garantia de direitos, mas sim acalmar a agitação da população trabalhadora a fim de contribuir para a acumulação de capital e consequentemente o desenvolvimento do capitalismo.

No caso da assistência social que é objeto desta análise há uma característica muito específica: a presença de práticas de proteção social apareceram nos órgãos públicos antes da consolidação de uma política social. Entre um e outro há um intervalo aproximado de 50 anos. A primeira formalização da assistência social em um órgão público que se tem notícia é a da criação do Serviço Social do Estado no Governo de São Paulo em 1936, até porque, a constituição do social como campo de ação profissional para a proteção social data desse mesmo momento histórico no Brasil e em São Paulo. Com isto, não se está afirmando que o Serviço Social é igual a proteção social, mas que ele é, como se demonstra neste estudo, pela análise da força de trabalho da assistência social, uma profissão fundamental na consolidação dessa política de proteção social pela defesa que os assistentes sociais operam da dignidade humana e da justiça social em seu projeto ético-político-profissional (SPOSATI, 2007, p.19).

A primeira normatização brasileira no que tange a práticas sociais que poderiam ser entendidas como de assistência social, ocorreu em 1938, todavia essa

normatização foi reconhecida com a terminologia de Serviço Social pelo “Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS”.

O Conselho é criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, passando a funcionar em uma de suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar. Transita, pois, nessa decisão, o gesto benemérito do governante por uma racionalidade nova, que não chega a ser tipicamente estatal, visto que atribui ao Conselho certa autonomia. (Mestriner, 2001, p. 57-58).

Nessa dimensão afunilaram-se os vínculos entre o Estado e a elite agrária, estruturando a assistência social com uma especificidade laica, afastando-se do caráter religioso. No entanto, a assistência social ainda estava longe de ser uma política pública garantidora de direitos sociais, nessa conjuntura a assistência social representava uma relação de controle e subordinação do proletariado a elite.

Desse modo, verifica-se que no Brasil o CNSS foi pioneiro ao materializar a presença do Estado na área da assistência social. Em 1942 foi fundada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), órgão assistencial coordenado pela primeira dama Darci Vargas. A LBA tinha o objetivo de auxiliar as famílias dos pracinhas brasileiros enviados à Segunda Guerra Mundial.

Findado o período de guerra, a LBA despertou sua atenção para a proteção à infância e à maternidade, tendo suas práticas marcadas pelo paternalismo com a oferta de recursos circunstanciais de minimização ao pauperismo. Dessa forma, despontou a primeira instituição de assistência social no Brasil, inserida no âmbito federal, que teve sua criação assinalada pela presença das mulheres e com forte domínio do patriotismo, do primeiro damismo e da religião.

A relação da assistência social com o sentimento patriótico foi exponenciada quando Darcy Vargas, a esposa do presidente, reúne as senhoras da sociedade para acarinhar pracinhas brasileiros da FEB – Força Expedicionária Brasileira – combatentes da II Guerra Mundial, com cigarros e chocolates e instala a Legião Brasileira de Assistência – LBA. A ideia de legião era a de um corpo de luta em campo, ação. (Sposati, 2004, p.19).

A LBA inaugurou a prática das esposas dos governantes no gerenciamento da assistência social, essa prática refletiu nas instâncias de governo municipal e federal, vinculando a figura das primeiras damas na assistência social.

Em meados de 1964, a LBA perpassou por uma reestruturação, aprimorando o seu escopo de atuação, contudo preservou sua natureza assistencialista,

constituindo-se como uma resposta institucional a situação de miséria vivenciada por parte da população brasileira. “Esse modelo predominou até o golpe de 1964, apesar da democratização vivida pelo país desde 1946” (FALEIROS, 2000, p. 46).

Nesse período, o Serviço Social apresentava a intenção de se legitimar enquanto profissão, concomitantemente a LBA tinha a necessidade de se organizar tecnicamente, assim, aliou-se as escolas de Serviço Social, contratando profissionais com formação técnica para desenvolverem as ações institucionais. No ano de 1969 a LBA tornou-se uma fundação ligada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

O contexto histórico que o Brasil percorreu no período da repressão do Estado, durante o regime militar, culminou em uma mobilização da população civil lutando para alcançar a concepção e ampliação de seus direitos sociais. Assim, essa conjuntura resultou na formulação da Nova Constituição de 1988, estabelecendo direitos sociais, políticos e civis.

No Brasil, a Política de Assistência Social só adquiriu status de política pública com a Constituição Federal de 1988, conferindo ao cidadão um rol de direitos, independentemente de contribuição, excluindo qualquer caracterização de benevolência.

A Constituição Federal de 1988 ficou conhecida como o marco histórico do progresso dos direitos sociais, essa constituição foi responsável pela introdução da Assistência Social, como integrante do sistema da Seguridade Social.

Segundo Sposati (1995, p. 05) o conceito de Seguridade Social se faz ou nos marcos extensivos de um Estado distributivo de serviços sociais básicos a toda a população, ou em marcos restritivos, isto é, apenas aos necessitados.

Até meados do século passado, a idade avançada estava associada a carências de renda, em função da incapacitação para o trabalho e do surgimento de limitações físicas e mentais. Ou seja, os idosos teriam a sua autonomia comprometida por restrições de renda e/ou de saúde. Ainda que estes sejam os dois determinantes principais das suas condições de vida, o desenvolvimento dos sistemas de seguridade social tem desempenhado importante papel para a construção do bem-estar dos indivíduos nessa etapa da vida. (CAMARANO; PAISANO, 2009, p.287).

A Assistência Social é uma política pública específica da Seguridade Social, na perspectiva da garantia de direitos e dignidade da pessoa humana. Em suma, a Seguridade Social é o conjunto de ações e instrumentos por meio do qual se busca

alcançar uma sociedade livre, justa e solidária. Além de erradicar a pobreza, a marginalização, a redução das desigualdades sociais e promover o bem estar de todos.

Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 2001, p.113).

A Constituição Federal de 1988, nos seus artigos 203 e 204, dispõe:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 2001, p. 118-119).

Verifica-se então que a Constituição Federal de 1988 embasou a idealização de uma nova matriz para a Política de Assistência Social no Brasil.

Com a Constituição de 1988, tem início a construção de uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Loas em dezembro de 1993, como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. (Yazbek, 2004, p. 26).

Em dezembro de 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) regulamentou a Política de Assistência Social brasileira, estabelecendo princípios doutrinários da política, estabelecendo o princípio da equidade, da descentralização, da democratização e complementaridade entre o poder público e a sociedade civil.

Desse modo, a LOAS emanou as diretrizes e a acepção de “política pública de seguridade social como direito do cidadão e dever do Estado, com um sistema de gestão descentralizado e participativo” (MESTRINER, 2001, p. 206).

O Conselho Nacional de Serviço Social, citado anteriormente, foi extinto após a aprovação da LOAS, dando espaço ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão vinculado a Administração Pública Federal, de composição paritária entre governo e sociedade civil, de caráter de deliberação colegiada e controlador da Política de Assistência Social.

A necessidade da criação de um sistema de assistência social descentralizado, participativo e com garantias de alocação de recursos financeiros, superação da fragmentação, da descoordenação, da superposição de programas sociais, introdução do controle do setor público sobre os recursos repassados às entidades privadas com mecanismos de avaliação e controle social. (Sposati, 2005, p. 42).

Face o exposto, verifica-se que a gênese da Assistência Social no Brasil foi pautada por práticas de caridade e de cunho religioso, mas a Constituição Federal de 1988 apresentou uma nova compreensão, instituindo a política pública que poucos anos mais tarde foi regulamentada pela LOAS, essas duas legislações são referências na trajetória da Assistência Social em nosso país.

Em 1997 foi criada a primeira Norma Operacional Básica (NOB) para conceituar o sistema descentralizado e participativo da Assistência Social.

conceituou o sistema descentralizado e participativo, estabelecendo condições para garantir sua eficácia e eficiência explicitando uma concepção norteadora da descentralização da assistência social. Ampliou o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política, sem, entretanto, delimitá-las. Propôs a criação de uma Comissão Tripartite, de caráter consultivo, com representantes dos três níveis de governo, para discutir e pactuar acerca dos aspectos relativos à gestão da política (NOB-RHSUAS, 2005, p. 9).

Em 2003 foi realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social¹¹, na ocasião foi deliberada a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Em setembro de 2004, atendendo ao cumprimento das deliberações da IV

¹¹ A IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada nos dias 07, 08, 09 e 10 de dezembro de 2003 representou um significativo passo na direção da sedimentação dos novos termos da Política de Assistência Social no Brasil, organizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social e construída pelos 1.053 participantes, apontou para a premência de perceber e lutar pela Assistência Social como uma política de inclusão social, compatível à uma nova agenda de cidadania. Ministério da Assistência Social, 2003.

Conferência Nacional de Assistência, realizada em Brasília em dezembro de 2003, o CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social aprovou, após amplo debate no país, a Política Nacional de Assistência Social em vigor, na qual ocupa um lugar de destaque o (re)desenho desta política, na perspectiva de implementação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social. A construção e implementação do SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social com a política pública, vem se caracterizando como uma das prioridades da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Yazbek, 2006, p. 129).

A construção desses novos arcabouços teóricos em escala nacional refletiu na gestão estadual e municipal da Política de Assistência Social. Passou a serem obrigatórios aos municípios e estados, a institucionalização e funcionamento de Conselho, de Fundo e de Plano de Assistência Social.

Essas três condições ficaram conhecida como “CPF”, essa tríade é obrigatória para o repasse de verbas, considerando que o financiamento da Política de Assistência Social no Brasil deve ser realizado por meio de cofinanciamento dos três entes federados (união, estados e municípios). Desse modo, os recursos devem ser alocados nos três níveis de gestão dos fundos de assistência social para serem utilizados na operacionalização dos serviços, programas, projetos e benefícios da política.

Nesse período, a Assistência Social passou por um reordenamento jurídico, técnico e político. Em 2005 houve a aprovação da Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB-SUAS), imprimindo um grande avanço na estrutura da política pública de Assistência Social, resultante de uma árdua caminhada de debates para a implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

O SUAS nada mais é do que a sistematização da Política de Assistência Social, esse sistema é descentralizado e participativo, que tem por finalidade a gestão da Assistência Social no campo da proteção social brasileira.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações sócio-assistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de Governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (PNAS, 2004, p. 41).

A NOB-SUAS (2005, p. 11) estabelece:

A operacionalização da gestão da política de assistência social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos.

É sabido que a assistência social tem de garantir a oferta das seguranças socioassistenciais e a proteção social às famílias em situação de risco e vulnerabilidade social. Partindo desse pressuposto, o SUAS visa instituir um novo modelo de gestão, por meio de um pacto federativo, estabelecendo as competências das instâncias de poder entre a União, os Estados e Municípios, configurando os serviços, programas e projetos pelos níveis de complexidade em proteção básica e especial.

A instalação da NOB-SUAS 2005 principia um piso de financiamento da política, considerando o porte dos municípios, cuja classificação leva em conta a quantidade de habitantes. Assim, afasta o repasse de recursos por meio de convênios, rompendo com a relação subalternizada de repasse sem efetividade.

O SUAS imprime os princípios e diretrizes da Política de Assistência Social, tendo como princípio organizativo da Assistência Social um modelo sistêmico caminhando para a ruptura do assistencialismo e de ações fragmentadas.

Assistência Social, como política de Estado, é uma condição para o alargamento e crescimento do complexo sistema de bem-estar social brasileiro que é constitucionalmente concebido como seguridade social. Como política pública deve manter rede de serviços para a garantia da proteção social ativa. O paradigma do direito em que deve se fundamentar a construção do SUAS está expresso no princípio constitucional do direito sócio assistencial como proteção de seguridade social, regulado pelo Estado como se dever e direito de todo o cidadão (SPOSATI, 2004, p. 171).

Nessa conjuntura, a implementação do SUAS apresenta um avanço no erguimento da política pública de Assistência Social por definir, organizar e fortalecer os instrumentos de gestão do sistema de proteção social brasileiro, composto pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios na esfera da Assistência Social, prestados pelas instituições públicas, municipais, estaduais e federais ou

mediante parcerias com o terceiro setor.

Em 2006 a Resolução do CNAS n.º 269 aprovou a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), tendo como intuito a padronização das carreiras no âmbito do SUAS, através de diretrizes nacionais, com a qualificação e valorização dos profissionais operantes no SUAS. E, ainda, cuja implementação traz consequências diretas para a qualidade dos serviços e benefícios prestados.

A NOB-RH/SUAS revela um avanço no que se refere à profissionalização da Política de Assistência Social, tencionando garantir aos usuários do SUAS serviços públicos de qualidade. As diretrizes da NOB-RH/SUAS orientam a ação de gestores dos três níveis de governo, trabalhadores e representantes das entidades de assistência social que, cotidianamente, lidam com os desafios para a implantação do SUAS.

No ano de 2009 o CNAS aprovou a Resolução n.º 109 que estabelece a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, tendo como objetivo estabelecer uma matriz padronizada de serviços, organizados conforme nível de complexidade, sendo proteção social básica e proteção social especial de média e de alta complexidade.

Ao analisar o percurso da Assistência Social no Brasil, percebe-se que a NOB de 2005 expressava o começo da organização do SUAS, investindo no modelo de adesão ao sistema como instrumento de aprimoramento do SUAS. Contudo, a necessidade de aprimoramento e de novos instrumentos de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios com pactuação de responsabilidades compartilhadas e metas, levaram à discussão, elaboração e aprovação de nova norma, a NOB-SUAS 2012.

Uma das principais características da nova norma é que ela se diferenciou ao estabelecer os níveis de gestão, sendo quatro, entre eles: a união; os estados; o distrito federal e os municípios.

Observamos que na prática o SUAS vigora desde 2005. Entretanto, apenas em 2012 a Lei Federal n.º 12.435 foi sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff, a citada lei complementa a LOAS dispondo sobre a organização e a instituição do SUAS.

Em relação à trajetória da Política de Assistência Social no Brasil analisa-se

que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a Assistência Social como política pública; a Lei Orgânica da Assistência Social regulamentou a Política de Assistência Social; a Política Nacional de Assistência Social organizou a Assistência Social; a Resolução n.º 109/2009 tipificou, padronizou e classificou os serviços socioassistenciais; a Lei n.º 12.435/2011 estabeleceu o SUAS e sistematizou a Política de Assistência Social e, a Norma Operacional Básica da Assistência Social normatizou a Política de Assistência Social.

Ao longo de sua trajetória, a Assistência Social vivenciou diversos impasses até se materializar de fato como direito do cidadão, que dela necessitar, e dever do Estado. Mesmo que tenha sido reconhecida como política pública na Constituição Federal de 1988, regulamentada pela LOAS, amparada e organizada por apetrechos normativos, ainda assim os desafios são diversos e profundos, principalmente, considerando a atual configuração do contexto neoliberal adotado pelo governo brasileiro, onde as políticas públicas atendem os interesses da classe dominante.

Entre tantas adversidades enfrentadas para a efetivação da Política de Assistência Social, pode-se pontuar o insuficiente e, em determinados, até o inexistente financiamento. É impraticável executar uma política pública sem o aporte de recursos financeiros. A Assistência Social deve ser cofinanciada, desse modo se faz necessário o repasse de forma contínua aos Fundos de Assistência Social.

A Constituição Federal de 1988 ofereceu a oportunidade de reflexão e mudança da caótica situação social brasileira, proporcionando espaço e visibilidade à área da Assistência Social. Entretanto, as reais condições para a reformulação da área dependem da intermediação da vontade e do compromisso político dos governantes e da força de pressão da sociedade. (COLIN e FOWLER, 1999, p. 19).

A pandemia causada pelo novo corona vírus, SARS-CoV-2, mais conhecido como Covid-19, expôs uma situação de emergência em escala mundial, no Brasil a pandemia apontou complexos desafios no que tange as políticas públicas, visto que a crise sanitária, aprofundou a crise econômica, política e principalmente social. Essa conjuntura escancarou a desigualdade social em nosso país e deixou evidente a situação de vulnerabilidade e risco social de um grande número de famílias e indivíduos.

Na verdade, é importante ressaltar que o Brasil já enfrentava uma acentuação de suas contradições mais profundas, resultantes da crise do capital, exacerbada pelo posicionamento político de direita, principalmente após a eleição de Jair

Messias Bolsonaro para o governo federal em 2018.

Quando a pandemia se instaurou no Brasil, no primeiro trimestre de 2020, o país encontrava-se em uma crise profunda, regredindo para o mapa da fome, com o congelamento dos gastos públicos e fragilização das Políticas Públicas.

O SUAS oferta a população em situação de risco e vulnerabilidade social o acesso a serviços e benefícios. No contexto de emergência e calamidade pública a atuação do SUAS deve ser ampliada. Ocorre que a proporção da pandemia deflagrou e intensificou desafios na gestão da Política de Assistência Social e, com isso, a necessidade de os governos desenvolverem ações e medidas emergenciais, aspirando mitigar os impactos na saúde, no social, na economia e nos demais setores atingidos.

Nesse período, muitos foram os desafios postos ao SUAS para constituir um amplo e efetivo sistema de proteção social, articulando os serviços tipificados, integrando uma rede de proteção à população, considerando as situações de vulnerabilidade e risco sociais existentes.

Diante do exposto, esta dissertação de mestrado apresenta as medidas que a gestão federal do SUAS recomendou para os municípios e as ações empreendidas nos territórios pelas gestões municipais no sudoeste de Minas Gerais, frente aos impactos da pandemia decorrente do novo coronavírus (SARS-CoV-2).

2.1 Os impactos da Pandemia de Covid-19 na Política de Assistência Social

O surgimento da pandemia de Covid-19 apresentou mudanças expressivas em diversos cenários do contexto socioeconômico e político no Brasil, acarretando múltiplas implicações nas políticas sociais. Neste estudo, vamos refletir sobre como a pandemia de Covid-19 deflagrou desafios na gestão da Política de Assistência Social nesse período particular que marcou a história mundial.

Parte-se do pressuposto que na atual conjuntura de ordem capitalista, a crise sanitária, advinda do novo coronavírus, aprofunda a crise econômica, política e principalmente social, em consequência das deliberações neoliberais existentes nas definições de políticas sociais e econômicas.

É no cenário de desigualdade social, marcado por contradições e pela reprodução da acumulação de capital que o Brasil atravessou o caos sanitário. O poder executivo federal posicionou-se de forma incongruente com a realidade.

Defendendo a economia em interesse da burguesia sobrepondo centenas de vidas.

Ocorre que a economia já enfrentava uma crise antes da pandemia, sob a égide do capitalismo, a atual conjuntura evidencia a putrefação do neoliberalismo e a barbárie que dele provém o capitalismo dependente.

Caracterizada por diversos acontecimentos de funestação social, assinalada por mortes, adoecimentos, medidas de isolamento social e ações emergenciais, a crise proveniente da pandemia do novo coronavírus também evidenciou a precariedade das políticas públicas na ofensiva neoliberal, especialmente em áreas periféricas, imoladas pelo desmonte de programas sociais e políticas públicas, pela atenuação dos direitos trabalhistas e pela fragilidade, insuficiência e inconstância de ações de proteção social. Essa conjuntura determinou múltiplos desafios para a gestão efetiva da Política de Assistência Social.

Ainda que o discurso das classes dominantes atribua à pandemia da Covid-19 como sendo o principal motivo da crise econômica e social que atinge o país, o fato é que em meados de 2020, a pandemia encontrou o Brasil com gastos públicos congelados e, conseqüentemente, mais precarização das políticas sociais, privatização de serviços e com uma reforma da previdência que aniquila direitos do trabalho.

No que tange à pandemia, o maior infortúnio foram as mais de 680 mil mortes (agosto/2022), muitas destas poderiam ter sido evitadas, caso o governo federal não tivesse adotado medidas negacionistas com atraso na vacinação e incentivo ao uso de medicamentos sem eficácia comprovada.

Observa-se que os altos números de mortes não tiveram a devida atenção de alguns gestores públicos, principalmente do âmbito federal, sendo que esses profissionais deveriam garantir os direitos fundamentais elencados na Constituição Federal do Brasil, garantindo o princípio da dignidade da pessoa humana.

O contexto pandêmico foi acentuado pela precariedade dos serviços públicos de saúde, alvo de cortes orçamentários, por meio de medidas de austeridade fiscal, como a Emenda Constitucional 95, que constitucionalizou o ajuste fiscal ao congelar o gasto primário do governo federal por 20 anos.

Nesse panorama, observamos o capitalismo contemporâneo em sua ânsia para concentrar riqueza à custa da exploração da força de trabalho e pauperização das classes trabalhadoras, em um contexto de barbarização da vida, pela

ineficiência de serviços que compõem o tripé da seguridade social.

De acordo com a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania Alimentar e Nutricional, desde o advento do novo coronavírus, 125,6 milhões de brasileiros não se alimentam de forma saudável e ideal. Essa realidade reflete nas demandas e necessidades de implementar políticas públicas.

No Brasil, houve a concessão de auxílios financeiros por intermédio de transferência de renda, o benefício distribuído para a população em forma de pecúnia foi menor que o salário mínimo vigente, valor ínfimo ponderando o custo de existência humana.

O Estado está distante de ser efetivo no sistema de proteção social para a população em situação de risco e vulnerabilidade social. O raciocínio observado é de que o Estado fez a transferência de renda através de auxílios emergenciais e os indivíduos beneficiados devem sobreviver de forma autônoma e individualizada.

Houve uma naturalização da morte pelo governo federal em prol da retomada da economia, observa-se as faces do neoliberalismo e da ordem dominante, da acumulação de riqueza em detrimento da existência da classe trabalhadora.

Os capitalistas encontraram na pandemia um terreno fértil para implementar diretrizes do seu programa ultraneoliberal de governo e construir soluções lucrativas aos grandes capitais (GRANEMANN, 2021, p.4-5).

As consequências desse aspecto neoliberal atingem diretamente a classe trabalhadora, com a precarização do trabalho, aumento da desigualdade, diminuição da qualidade de vida, impactando, especialmente, as expressões de gênero, raça, etnia e sexualidade.

A pandemia da cepa SARS-CoV-2 representa uma crise sanitária em completude à crise do capital, que intensificou as desigualdades estruturais, a precariedade das políticas sociais que são desfinanciadas e desmontadas pelo projeto neoliberal.

A crise do capital, dessa vez juntada à sanitária, promove proposições de modificações no planejamento execução e monitoramento das políticas públicas além de mudanças no mundo do trabalho, sempre objetivando aumentar as taxas de lucro do capital, esse fato reflete de modo cruel nas vivências da classe trabalhadora.

A dimensão dessa pandemia conduziu a necessidade de olhar atentamente sobre velhas demandas da Política de Assistência Social. Ressalta-se, por oportuno,

que o surto de casos positivos para o vírus e suas consequências duraram muito mais tempo que o esperado, e perdura até os dias atuais, mesmo em menor escala.

A trajetória percorrida pela pandemia foi extensa e um dos motivos foi à ineficácia de políticas públicas e paralelamente o afrouxamento do distanciamento social para a retomada da economia. Observa-se como o trabalho é explorado em virtude da valorização do capital e como esse capital empenha-se em arredar qualquer vestígio de anseios emancipatórios.

O que fica patente, dentre as tendências do capitalismo contemporâneo e como determinação da regressão dos sistemas de proteção social e do abandono humano dos segmentos pauperizados, é a apropriação do fundo público pelo capital rentista e a mercadorização de serviços públicos (HUWS, p.20, 2017).

Desse modo, os estilhaços da crise capitalista agravada pela crise sanitária e social golpeiam diretamente a parcela da classe trabalhadora e subalterna, aumentando a desigualdade social, com impactos na economia, saúde, assistência social e até mesmo na educação, já que muitos tiveram perdas na aprendizagem devido a estarem fora das escolas e dos espaços educacionais. Essa realidade implica em novas demandas e desafios para garantir os direitos sociais como veremos a seguir.

2.2 Desafios postos pela pandemia de Covid-19 para a Política de Assistência Social no Brasil

No Brasil, a Política de Assistência Social detém algumas particularidades, em decorrência da sua trajetória histórica, cujas principais características ficam a cargo do conjunto de legislações que estabelecem as diretrizes para a efetivação da Assistência Social como direito do cidadão e responsabilidade do Estado.

O Serviço Social no Brasil desenrolou-se com uma robusta produção de conhecimento, com excelentes programas de graduação e pós-graduação e pesquisadores vinculados a agências de fomento a pesquisa. Essa conjuntura permitiu que a Política de Assistência Social avançasse muito nos últimos 30 anos.

Entretanto, ainda há muito a avançar, ocorre que o atual governo de direita está realizando um desmonte e um desfinanciamento na política pública de Assistência Social, essa situação reflete diretamente na parcela mais paupére da

população brasileira.

Após o golpe jurídico-parlamentar de 2016, que resultou na atual conjuntura, assinalada pelo ultraconservadorismo da direita e pelas estratégias utilizadas pelo governo do atual presidente, Jair Messias Bolsonaro, responsável por acentuar as fragilidades da (des)proteção social, além de ampliar as mazelas econômicas e sociais auferidas durante a pandemia de Covid-19.

Em razão dessa realidade, os profissionais que atuam na gestão e execução da Política de Assistência Social têm lutado em intercessão da seguridade social, dos direitos sociais, da democracia, enfrentando imposições neoliberais em (des)favor da população, em especial dos grupos populacionais tradicionais e específicos.

Observa-se que o cenário da Política de Assistência Social no Brasil já era de resistência mesmo antes da pandemia. Acontece que após o contexto pandêmico as políticas sociais estão duplamente ameaçadas, primeiro pelas imposições ultraconservadora e ultraneoliberal da atual gestão do governo federal, segundo pelas sequelas da crise sanitária que afetou o mundo.

As consequências da crise sanitária, econômica e social sobre a Política de Assistência Social afetam os profissionais e os usuários dessa política. Os profissionais são afetados por demandas diárias, das quais as quantidades e complexidades dos atendimentos e acompanhamentos estão diretamente ligadas à desproteção social agudizada pela ordem social. As relações de trabalho e as singularidades do exercício profissional, dos responsáveis por executar a Política de Assistência Social, foram muito afetadas.

Em relação aos usuários, estes estão cada vez mais submetidos às desigualdades sociais, as relações desumanas do capitalismo, as violências e violações de direitos, entre diversas outras barbáries. As expressões da questão social existentes foram acentuadas e ampliadas nesse período histórico de crise gerada pela pandemia.

Houve uma burocratização, por parte do Estado, para a população acessar serviços e benefícios sociais, visto que o processo para habilitação dos usuários aos programas sociais foi informatizado, sendo realizado apenas por computadores ou através de aparelho celular smartphone.

Um dos maiores obstáculos para a efetivação da Política de Assistência

Social, durante a pandemia, foi à dificuldade para os usuários obterem documentos de registro e identificação civil, como a certidão de nascimento, registro geral (RG) e o cadastro de pessoa física (CPF), além do analfabetismo digital, a dificuldade de acessar computadores e celulares, ausência de internet, entre outros.

Essas situações não podem ser simplesmente caracterizadas como burocráticas e que escapam às atribuições profissionais: é mister reconhecê-las como sinalizações da inexistência de programas públicos que podem ser propostos em estados e municípios, tais como plantões gratuitos para documentos que dizem respeito ao exercício do direito civil dos cidadãos e cidadãs; implantação de gabinetes públicos e gratuitos de acesso a computadores com monitoramento técnico disponível, acesso universal e gratuito às redes de dados (internet), como parte de serviços que estão no centro da sociabilidade deste século e que são inacessíveis à população pauperizada. (MOTA, p.61, 2021).

Outro agravante foi o fato de diversos locais como unidades da Receita Federal e do Poupatempo, terem o atendimento presencial suspenso, prejudicando ainda mais o acesso da população aos benefícios, pela ausência de documentação civil e de identificação.

No que concerne à atividade profissional, além da conjuntura supracitada, verifica-se que os descuidos e os erros nas providências de enfrentamento à Covid-19 prejudicaram a atuação profissional, marcados pelas decisões do governo federal.

No que tange as demandas advindas da catástrofe pandêmica e do abandono humano-social ao qual o Brasil foi sujeitado, a Política de Assistência Social, precisa suprir as necessidades imediatas da população, como a escassez de alimentos, ausência de moradia, além de todos os tipos de violência e violações de direitos em decorrência da doença.

Os desafios postos para a Política de Assistência Social nesse período pandêmico são, em sua maioria, vinculados à crise sanitária, econômica e social. Todavia, são demandas pré-existentes, que foram potencializadas pela crise.

Observa-se que com o advento da pandemia muitas atividades executadas pela Política de Assistência Social passaram a ser realizadas com o uso de tecnologias de comunicação e informação, mediante plataformas interativas ou por intermédio de aplicativos de telefones celulares.

Esse cenário brasileiro têm reflexos nocivos diretos na atuação profissional, pois além da insuficiência das políticas públicas existe uma precariedade da

estrutura física e tecnológica dos equipamentos da rede socioassistencial.

Ao revés do robustecimento das políticas sociais, notou-se o desmonte de políticas públicas, como a assistência social, nesse contexto os profissionais da política foram obrigados a suprir lacunas dos serviços públicos, mesmo com a precariedade de trabalho a qual são impostos.

Outrossim, a contratação de profissionais em caráter temporário para execução de atividades específicas tornou-se comum, sendo mais um desafio para a Política de Assistência Social, considerando que é impossível a continuidade e qualidade dos serviços tipificados na Resolução n.º 109/2009 sem uma equipe de técnica e de referência permanente.

Essa conjuntura tem relação direta com as contrarreformas do Estado e as inclinações ultra neoliberais, considerando que parte dos serviços públicos podem se caracterizar como ambientes intercessores da valorização do capital.

A ausência de condições dignas de trabalho e a insuficiência de equipamentos, serviços e tecnologias, acarretam um impacto negativo para os profissionais que atuam na Política de Assistência Social.

Esse cenário gera uma sobrecarga aos profissionais que, por muitas vezes, não conseguem ser mediadores da proteção social. Essa realidade, aqui exposta em linhas gerais, vem sendo objeto de desalento por parte dos profissionais.

Todavia, as expectativas de enfrentar e superar essa conjuntura estão entranhadas na própria realidade. A realidade profissional foi agravada pela crise sanitária da pandemia e pelo ultraneoliberalismo do governo. Essa realidade é o desalento profissional e, dialeticamente, é também o pressuposto do enfrentamento dessa conjuntura, a partir do momento que os profissionais consigam identificar, na capilaridade das demandas, os aspectos que demandem novas estratégias, sincronizadas com as exiguidades dos usuários.

Ao finalizar nossa reflexão, entendo que o conhecimento da realidade pode subsidiar a crítica e a formulação de políticas e mecanismos públicos que atendam às reais necessidades da população, como parte de iniciativas para criação de novas intervenções no enfrentamento das expressões da crise sanitária, mediadas pela atuação profissional. (MOTA, p.62, 2021).

Nesse viés, os profissionais da Política de Assistência Social devem executar uma contraofensiva que afrente as tentativas de dotar a Política de uma mera ação técnica e tarefa, passível de se prolongar para além da pandemia, mediante o

fomento de práticas e argumentos que reforçam respostas emergenciais na tentativa de torná-las inerentes ao novo normal.

A crise sanitária abarca desafios e características específicas, representa um paradoxo ao evidenciar as dificuldades inadiáveis que requerem intervenções imediatas ao mesmo ponto que pode prolongar práticas pragmáticas para solucionar questões pontuais, com limiar anterior à pandemia.

Por isso mesmo, como já apontado em outras ocasiões, sob determinadas relações e utilizando algumas mediações, constata-se que as classes dominantes e seu Estado tentam metabolizar objetiva e subjetivamente a produção de consensos ativos e passivos das classes subalternas, requeridos na implementação de medidas necessárias aos seus modos de operar o enfrentamento da crise capitalista e, nela, a crise sanitária (MOTA, p.63, 2021).

Os desafios que estão vinculados à pandemia podem subtrair as diretrizes da Política de Assistência Social, as tendências pós-pandemia não são alvissareiras e, mais do que nunca, é preciso realizar a análise da conjuntura, criticá-la e enfrentar coletivamente e profissionalmente por uma sociedade libertária e emancipada.

2.3 A Política de Assistência Social no Estado de Minas Gerais

A estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais foi reorganizada pela Lei Estadual n.º 23.304 de 30 de maio de 2019, sendo os artigos 26 e 27 responsáveis por apresentar o escopo da atual Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese).

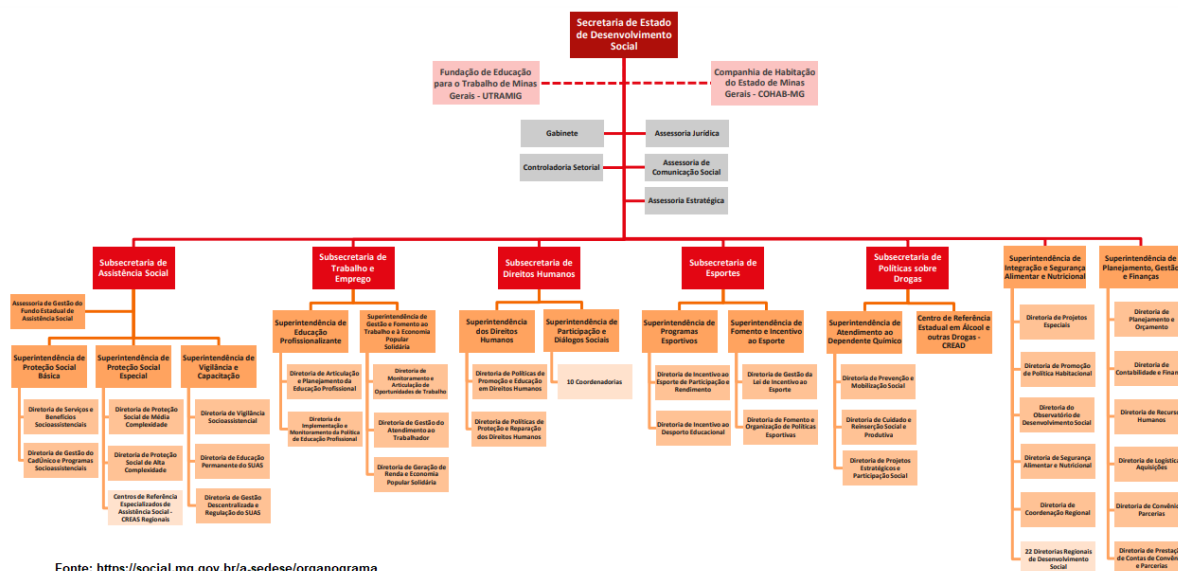
Até 2013 a responsabilidade da Sedese era coordenar as Políticas de Assistência Social e Direitos Humanos. Todavia, em 2014 houve a inclusão da Política de Trabalho na estrutura administrativa aumentando o escopo de atuação do órgão.

Em 2015 a Política de Direitos Humanos tornou-se responsabilidade de uma Subsecretaria de Estado específica, enquanto a nomenclatura de Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social permaneceu até o primeiro semestre de 2019.

A partir de maio de 2019 a Sedese recebeu a denominação de Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, coordenando as Políticas de Assistência Social, Trabalho e Emprego, Direitos Humanos, Esporte e Políticas sobre Drogas que

constituíram as cinco subsecretarias da estrutura administrativa, além disso, as áreas de Habitação e Segurança Alimentar integraram sua competência. Observa-se, a seguir, o organograma da Secretaria com a sua atual estrutura.

Figura 1 - Organograma da Subsecretaria de Assistência Social



Fonte: <https://social.mg.gov.br/a-sedese/organograma>

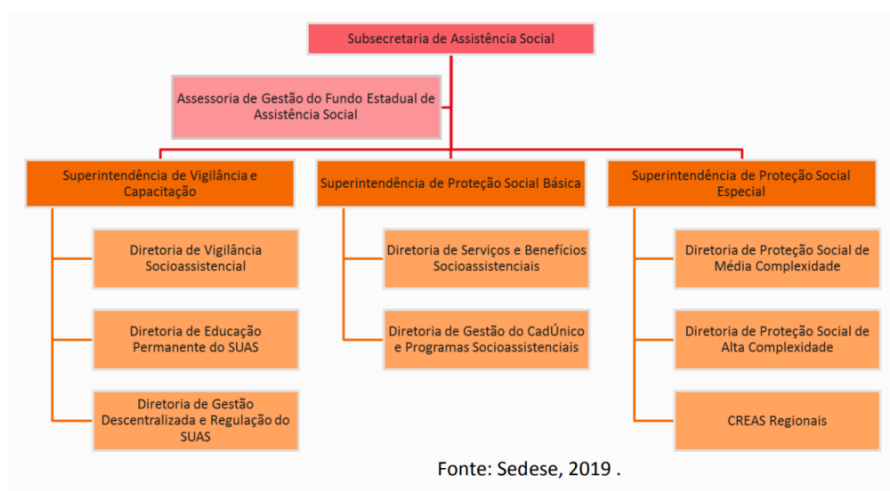
A Sedese teve sua estrutura redefinida em 2019 com a Lei da Reforma Administrativa de 2019, por sua vez o Decreto n.º 47.761 de 20 de novembro de 2019 dispôs sobre a organização da Secretaria.

2.4 Subsecretaria de Assistência Social

A Política de Assistência Social no estado de Minas Gerais está a cargo da Subsecretaria de Assistência Social (SUBAS), compondo uma das subsecretarias da Sedese. Por sua vez, a Lei Estadual n.º 12.262, de 23 de julho de 1996, dispõe sobre Política Estadual de Assistência Social e cria o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS).

A Lei supracitada foi modificada duas vezes, primeiro pela Lei Estadual n.º 19.444 de 23 de julho de 2011 e posteriormente pela Lei Estadual n.º 19.578 de 16 de agosto de 2011, objetivando as alterações necessárias, em consonância com as novas normas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Após alterações na legislação a SUBAS passou a ter a estrutura adequada às legislações federais.

Figura 2 - Organograma da Subsecretaria de Assistência Social



A Subsecretaria de Assistência Social possui em sua estrutura a Superintendência de Vigilância e Capacitação, a Superintendência de Proteção Social Básica e a Superintendência de Proteção Especial, conforme organograma acima. Existe, ainda, o Conselho Estadual de Assistência Social, é uma instância que aprova e fiscaliza a Política Estadual de Assistência Social.

2.5 Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social da Sedese

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social dispõe de 22 Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social, espalhadas pelo estado, que executam as ações da Secretaria em âmbito local, em seus respectivos territórios de abrangência.

As Diretorias Regionais são sediadas pelos seguintes municípios: Almenara, Araçuaí, Curvelo, Diamantina, Divinópolis, Governador Valadares, Ituiutaba, Juiz de Fora, Metropolitana, Montes Claros, Muriaé, Paracatu, Passos, Patos de Minas, Poços de Caldas, Salinas, São João Del Rei, Teófilo Otoni, Timóteo, Uberaba, Uberlândia, Varginha.

Esse estudo irá abordar a gestão da Política de Assistência Social no sudoeste de Minas Gerais, desse modo irá analisar e refletir sobre os municípios da região de Passos. O município de Passos está localizado na mesorregião do sul e sudoeste de minas. Em 2020 a população estimada era de 115.337 habitantes, ou seja, é qualificado como um município de grande porte.

A Diretoria Regional de Desenvolvimento Social do município de Passos foi inaugurada em novembro de 2013 e desde então tem contribuído para o

desenvolvimento social, principalmente no que tange a Política de Assistência Social, na região do sudoeste mineiro, segue a foto da fachada da citada Diretoria.

Figura 3 - Fachada da sede da Diretoria Regional de Desenvolvimento Social de Passos-MG



Fonte: arquivo próprio

A Diretoria oferta assessoramento técnico para gestores, técnicos e conselheiros municipais da Política de Assistência Social. A regional de Passos possui em sua área de abrangência trinta municípios, sendo: Alpinópolis, Alterosa, Bom Jesus da Penha, Capetinga, Capitólio, Carmo do Rio Claro, Cássia, Claraval, Conceição da Aparecida, Delfinópolis, Doresópolis, Fortaleza de Minas, Guapé, Ibiraci, Illicínea, Itamogi, Itaú de Minas, Jacuí, Monte Santo de Minas, Nova Resende, Passos, Piumhi, Pratápolis, São João Batista do Glória, São José da Barra, São Pedro da União, São Roque de Minas, São Sebastião do Paraíso, São Tomás de Aquino e Vargem Bonita.

As Diretorias Regionais executam suas atribuições conforme o Decreto de Competências da Sedese. Em decorrência da pandemia, a Diretoria teve suas atividades impactadas, não podendo realizar os encontros mensais de forma presencial. Assim, em 2020 ampliou a capacidade de comunicação, usando estratégias virtuais, em consonância com o Plano Minas Consciente.

O tema dos encontros mensais é definido a partir de demandas apresentadas pelos gestores, técnicos e conselheiros de Assistência Social. Além dos encontros a

Diretoria Regional de Desenvolvimento Social da Sedese de Passos realiza o atendimento às demandas espontâneas dos municípios por intermédio de e-mail, telefone, aplicativo whatsapp e, até por videoconferência.

O próximo capítulo terá a finalidade de mapear o Estado de Minas, ou seja, investigar o território com a intenção de reconhecer a participação do Estado na formulação e execução da Política de Assistência Social em tempos de pandemia.

Capítulo 3 - Diagnóstico socioterritorial do Estado de Minas Gerais

O Estado de Minas Gerais é o segundo mais populoso do Brasil, situado no sudoeste do país, possui uma população estimada de 21.168.791 milhões de habitantes. Tem como capital a cidade de Belo Horizonte, que por sua vez é a sexta mais populosa, com aproximadamente 2.530.701 milhões de pessoas.

A área territorial de Minas Gerais possui 586.521.121 km², sendo o quarto estado mais extenso do país. Embora o território do Estado seja grande, 92,26% dos municípios são de porte pequeno, seguindo a tendência nacional no que se refere à classificação dos municípios por porte, conforme exprime a tabela a seguir.

Tabela 1 – Classificação dos municípios de Minas Gerais por portes

Porte	Censo Demográfico (IBGE 2010)	
	Nº de municípios	% de municípios
Pequeno I	675	79,13%
Pequeno II	112	13,13%
Médio	37	4,34%
Grande	28	3,28%
Metrópole	1	0,12%
Total de municípios	853	100,00%

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2010.

Nota-se que existe a preponderância de municípios de pequeno porte I, ou seja, com até 20.000 habitantes, que representam 79,13% do total. Considerando que 13,13% dos municípios mineiros são de pequeno porte II, ou seja, de 20.001 a 50.000 habitantes, verifica-se que mais de 92% dos municípios mineiros são classificados como pequeno porte I e II.

Há, ainda, 37 municípios de médio porte e 28 municípios de grande porte, representando 4,34% e 3,28%, respectivamente. Por fim, o único município com mais de 900.000 habitantes é a capital, Belo Horizonte, caracterizada como metrópole.

Minas Gerais detém a terceiro maior Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, tendo a agropecuária como atividade responsável por impulsionar a economia. Entretanto, a agropecuária não é a principal atividade do estado, 447 municípios mineiros, ou seja, 52,4% têm como principais atividades econômicas enquadradas no setor de serviços, seguida pelo setor de indústria.

Na tabela a seguir observa-se o PIB municipal em todas as 22 (vinte e duas)

Diretorias Regionais da Sedese, divididos em agropecuária, indústria, serviços sem administração pública e administração pública.

Tabela 2 – PIB municipal por Diretoria Regional Sedese

Regional SEDESE	Valor adicionado bruto da Agropecuária (valor em 1 000 R\$ e % em relação ao total da Regional)		Valor adicionado bruto da Indústria (valor em 1 000 R\$ e % em relação ao total da Regional)		Valor adicionado bruto dos Serviços - sem Adm. Pública (valor em 1 000 R\$ e % em relação ao total da Regional)		Valor adicionado bruto da Adm. Pública (valor em 1 000 R\$ e % em relação ao total da Regional)		Valor adicionado bruto total da Regional (valor em 1 000 R\$)
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Metropolitana	796.493	0,5	44.630.498	27	94.818.596	58	23.820.420	15	164.066.006
Uberlândia	2.774.912	8	9.499.625	28	18.278.856	53	3.954.320	11	34.507.714
Poços de Caldas	1.798.659	6	7.444.080	25	16.384.309	55	4.427.147	15	30.054.195
Timóteo	880.964	3,1	9.954.962	35	12.156.813	43	5.295.919	19	28.288.658
Divinópolis	2.683.514	10,9	5.531.170	22	11.591.434	47	4.799.366	20	24.605.484
Uberaba	2.836.196	11,7	8.414.017	35	10.376.270	43	2.684.176	11	24.310.658
São João Del Rei	1.544.327	6,6	7.631.684	32	9.884.300	42	4.534.468	19	23.594.779
Juiz de Fora	684.885	3,2	4.536.402	21	11.812.402	55	4.312.907	20	21.346.595
Varginha	3.125.184	14,7	3.553.793	17	10.472.420	49	4.091.250	19	21.242.647
Montes Claros	1.807.933	9,7	3.108.226	17	8.448.183	45	5.257.119	28	18.621.460
Muriae	1.464.959	10,1	2.329.652	16	7.150.841	49	3.594.827	25	14.540.279
Patos de Minas	3.168.752	25,7	1.558.002	13	5.646.894	46	1.974.317	16	12.347.965
Gov. Valadares	1.093.230	9,3	1.177.328	10	5.929.771	50	3.561.390	30	11.761.719
Passos	1.957.290	19,4	1.893.381	19	4.339.258	43	1.921.753	19	10.111.682
Paracatu	2.763.335	28	2.005.347	20	3.622.636	37	1.495.151	15	9.886.468
Ituiutaba	1.316.944	17	2.235.838	29	3.026.528	39	1.171.465	15	7.750.775
Teófilo Otoni	563.571	9,9	586.015	10	2.581.843	45	1.997.323	35	5.728.754
Curvelo	937.896	17,6	1.137.852	21	2.062.495	39	1.189.986	22	5.328.228
Diamantina	349.786	10,2	635.594	18	1.401.314	41	1.051.110	31	3.437.804
Salinas	320.417	11,2	225.931	8	1.115.302	39	1.210.948	42	2.872.598
Araçuaí	169.461	8,1	161.224	8	828.483	39	938.280	45	2.097.448
Almenara	177.102	9,9	133.576	7	660.713	37	822.944	46	1.794.335
Total MG	33.215.807	7	118.384.195	25	242.589.661	51	84.106.588	18	478.296.251

Fonte: Produto interno bruto dos municípios 2016 – IBGE; Fundação João Pinheiro.

Delinear as atividades econômicas e produtivas em cada uma das 22 regiões que a Sedese atua é indispensável para realizar um diagnóstico socioterritorial efetivo objetivando erguer algumas das demandas da Política de Assistência Social, visto que muitas demandas estão relacionadas com ausência de trabalho, emprego e renda.

Todavia, é importante salientar que a consolidação do SUAS no Brasil abrange uma percepção de vulnerabilidade social que transcende a insuficiência de

renda e contempla outros tipos de privações e outros fatores de exclusão social.

Nesta perspectiva, ilustrar dados como condições de moradia, acesso a educação e trabalho formal, é imprescindível para realizar um levantamento sobre as condições de risco, vulnerabilidade, violência e violação de direito vivenciadas pelos indivíduos nos territórios.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por exemplo, utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é uma medida que busca capturar aspectos da realidade social relacionados ao grau de “desenvolvimento humano” dos países.

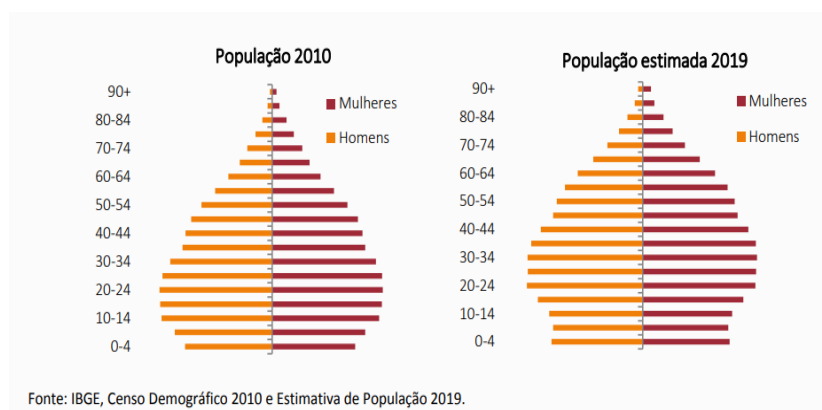
O Estado de Minas Gerais possui o nono maior IDH do país, sendo de 0,731. Enquanto no quesito regional, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 552 municípios é entre 0,600 a 0,699, considerado de nível médio e em outros 226 municípios é de 0,700 a 0,799, considerado de nível alto.

Existem dois municípios no Estado que possuem o índice acima da média de 0,800. Em contrapartida 73 municípios possuem o índice considerado baixo, entre 0,500 a 0,599, destes, 64 estão localizados na região norte do Estado. Nenhum município no Estado de Minas Gerais possui o IDHM abaixo de 0,500, ou seja, considerado muito baixo.

De acordo com informações levantadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 60% da população mineira de autodeclaram pretos ou pardos em oposição a 40% que se autodeclaram brancos. As mulheres são maioria, compondo 52% da população estadual. No quesito longevidade, o Estado segue a perspectiva brasileira e mundial, com o envelhecimento da população e achatamento da população jovem.

Com a leitura do gráfico abaixo, que ilustra a população recenseada no ano de 2010 e população estimada no ano de 2019, fica evidenciada a transição demográfica, a base, que é composta por jovens estreita, enquanto o topo, representado por idosos, expande.

Figura 4 – Pirâmide Etária no Estado de Minas Gerais



A população está envelhecendo em um ritmo acelerado, o envelhecimento é um fenômeno natural, dinâmico e gradativo que acontece especialmente em regiões desenvolvidas. São vários os fatores que influenciaram o envelhecimento populacional, entre eles está a queda acentuada nas taxas de fertilidade, aliada à redução do coeficiente de mortalidade, sendo esses indicadores determinantes e condicionantes para o aumento da expectativa de vida.

As populações envelhecem em consequência de um processo conhecido como transição demográfica, no qual há uma mudança de uma situação de mortalidade e natalidade elevadas, com população predominantemente jovem, para uma situação com mortalidade e natalidade baixas, com aumento da proporção de velhos. (COSTA, et al, 2001, p. 184-200)

Nas últimas décadas o avanço da ciência, a evolução da medicina, a melhoria no serviço de saneamento básico, os desenvolvimentos sociais, contribuíram com o envelhecimento populacional, nestas circunstâncias a pirâmide etária passa por modificações, assemelhando-se a uma figura retangular.

Ocorre que a exclusão social aumenta no grupo populacional das pessoas idosas, pois na sociedade regida pelo capital o envelhecimento torna-se um estigma de ser inativo, o idoso trabalhador é obrigado a repensar sua condição social com o processo de depreciação de sua capacidade de labor. Essa problemática social do envelhecimento concebe consequências morais, econômicas e políticas que requerem respostas do Estado.

No tempo do capital, o segmento idoso é um ser desvalorizado, pois perde seu valor de uso na condição de pessoa trabalhadora, sem o trabalho não há renda, tão pouco recursos capazes de garantir boas condições de vida na velhice.

No contexto político, econômico e social da ordem do capital o

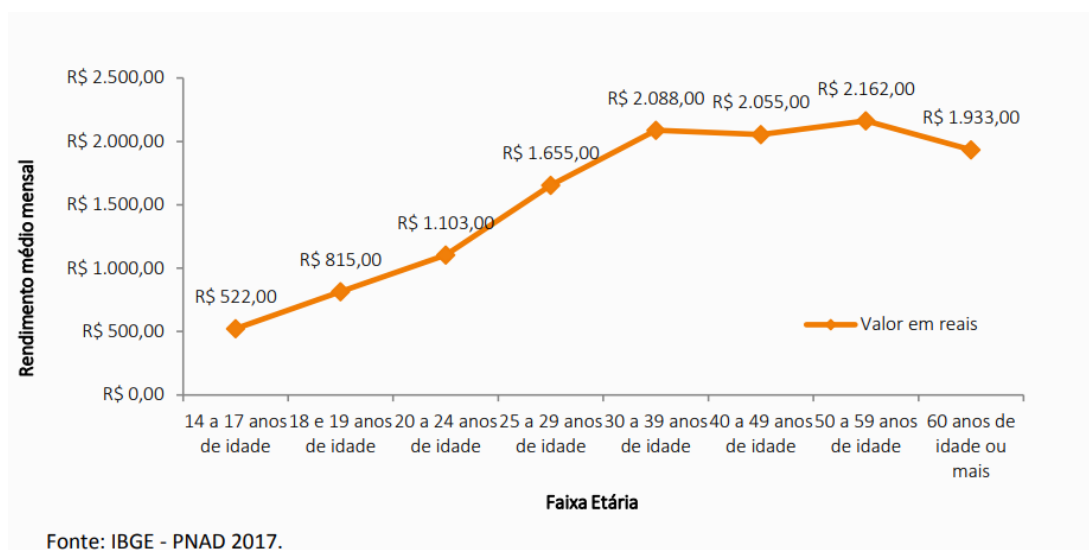
envelhecimento é caracterizado como uma problemática social devido a todas as particularidades de suas vulnerabilidades.

Este crescimento acelerado da população idosa requer maior dedicação dos profissionais de várias áreas que têm compromisso com a causa do idoso, no sentido de unir esforços para que o idoso brasileiro não seja visto como mais um “problema social”, mas como sujeito que tem capacidade produtiva, garantia de acesso aos seus direitos sociais e poder de decisão sobre as questões que lhe dizem respeito. (SOARES; DI GIANNI, 2008 p. 11).

Visto isso, a transição demográfica é considerada um desafio com múltiplas possibilidades. É notória a necessidade de a esfera pública repensar políticas públicas considerando aspectos sociais, culturais e econômicos.

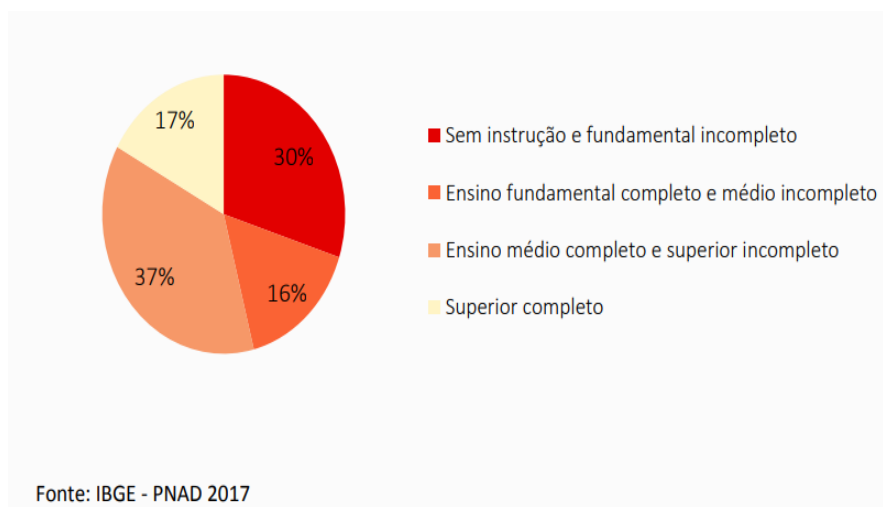
Verifica-se na figura 4 que até os 59 anos a população mineira tem um aumento salarial, após 60 anos o valor do rendimento mensal tende a diminuir, exemplificando a exclusão social na terceira idade, anteriormente levantada.

Figura 5 – Rendimento médio mensal da população mineira



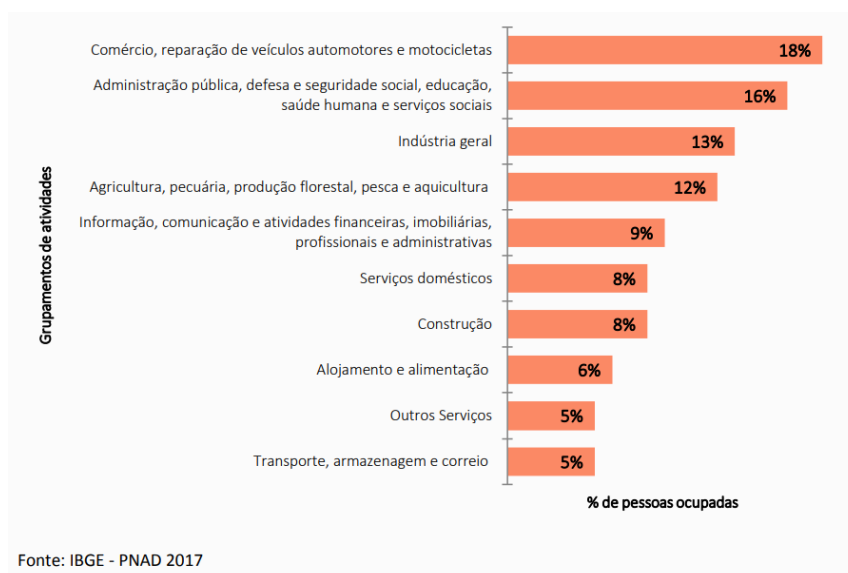
Ainda tratando sobre rendimentos, outra circunstância que acomete diretamente este assunto é o nível de instrução da população ocupada. Nesse panorama percebe-se que 30% das pessoas ocupadas não possuem instrução ou possuem apenas o ensino fundamental incompleto, ao passo que apenas 17% da população ocupada possui nível superior completo, conforme apresentado na figura a seguir.

Figura 6 – Nível de instrução da população ocupada



Além disto, existe uma centralização de trabalho nas atividades de comércio e serviços, totalizando 18%, já as atividades da administração pública representam 16%, a indústria geral, agricultura e construção representam 13%, 12% e 8%, respectivamente, como se vê na figura 4.

Figura 7 – Nível de instrução da população ocupada



No quesito analfabetismo, o Estado de Minas Gerais possui cerca 1.027.320 pessoas que ainda não sabem ler e escrever, representando 6% da população.

Tabela 3 - Taxa de analfabetismo por faixa etária, sexo e cor ou raça

Faixa Etária	Por Sexo		Por Cor ou raça	
	Homem	Mulher	Branca	Preta ou Parda
15 anos ou mais	5,7%	6,3%	4,3%	7,2%
18 anos ou mais	6,1%	6,6%	4,5%	7,7%
25 anos ou mais	7,0%	7,7%	5,1%	9,0%
40 anos ou mais	9,9%	10,9%	7,0%	13,0%
60 anos ou mais	17,2%	20,8%	12,5%	25,3%

Fonte: IBGE - PNAD 2017.

A taxa de analfabetismo é medida por pessoas com quinze anos ou mais que não sabem ler e escrever. Na tabela 3 é possível identificar que, em relação ao sexo, o percentual de pessoas analfabetas é maior entre as mulheres e em relação à cor ou raça o percentual é maior entre pessoas pretas ou pardas, chegando a ser maior que o dobro entre pessoas brancas e pretas ou pardas acima de 60 anos.

No mês de julho de 2019 havia, no Estado de Minas Gerais, mais de sete milhões de pessoas inscritas no Cadastro Único¹². Ocorre que atualmente o número de pessoas cadastradas teve, provavelmente, um aumento exponencial, considerando que em meados de 2020, o governo federal ofertou o benefício auxílio emergencial e alguns meses mais tarde o governo estadual anunciou o pagamento de outros auxílios como o bolsa merenda e o auxílio emergencial mineiro, todos vinculados a inscrição no CadÚnico.

Todavia, os Relatórios de Informações Sociais da Secretaria de Avaliação e Gestão do Ministério da Cidadania estão temporariamente indisponíveis, devido ao período eleitoral de 02 de julho de 2022 a 30 de outubro de 2022 para cumprir os preceitos da legislação eleitoral. Desse modo, não foi possível verificar dados mais recentes dos indivíduos e famílias inscritos no CadÚnico.

Entre as famílias inscritas no cadastro único, cerca de 925 mil, ou seja, 36%, encontram-se em situação de extrema pobreza; 297 mil famílias, representando 11% da população estão em situação de pobreza e 702 mil famílias são de baixa renda,

¹² O Cadastro Único é um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza. Essas informações são utilizadas pelo Governo Federal, pelos Estados e pelos municípios para implementação de políticas públicas capazes de promover a melhoria da vida dessas famílias. Devem estar cadastradas as famílias de baixa renda que ganham até meio salário mínimo por pessoa; ou que ganham até 3 salários mínimos de renda mensal total. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.

conforme tabela abaixo.

Tabela 4 - Taxa de renda das famílias do CadÚnico

Faixa de renda	Total de Famílias	%
Até R\$89,00	925.383	36
Entre R\$89,01 até R\$178,00	297.557	11
Entre R\$178,01 até 1/2 S.M	702.413	27
Acima de 1/2 S.M.	679.223	26
Total de famílias cadastradas	2.604.576	100

Fonte: CadÚnico, julho/2019

A LOAS define que um dos objetivos da Assistência Social é “a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária”. Existe mais de 497.200 pessoas com deficiência cadastradas no CadÚnico, como pode-se observar na tabela abaixo.

Tabela 4 - Taxa de pessoas com deficiência inseridas no CadÚnico, por tipo de deficiência e por Regional SEDESE

Regional SEDESE	Total de pessoas com deficiência		Total de pessoas por tipo de deficiência							
	Qtd	%	Deficiência Física	Deficiência mental	Baixa visão	Transtorno Mental	Surdez profunda	Surdez leve	Cegueira	Síndrome de Down
Metropolitana	102.787	21	44.793	28.570	14.926	16.260	4.177	4.526	3.866	2.260
Montes Claros	40.271	8	16.527	12.648	6.067	5.282	1.908	1.386	1.688	786
Timóteo	32.999	7	13.665	9.797	4.813	5.307	1.300	1.221	1.293	623
Poços de Caldas	28.422	6	10.022	7.601	7.349	3.687	1.193	1.643	1.007	439
Governador Valadares	25.967	5	10.489	7.730	4.275	3.640	1.166	836	988	512
Divinópolis	25.426	5	10.586	8.314	3.310	3.738	1.129	962	763	530
Juiz de Fora	24.600	5	10.583	7.869	2.948	3.768	983	838	787	469
Uberlândia	23.867	5	11.217	5.640	4.657	3.386	1.128	1.259	777	347
Muriae	23.822	5	10.072	8.239	3.138	3.342	824	679	642	422
Varginha	23.274	5	9.626	8.148	3.492	2.854	919	779	664	494
São João Del Rei	21.697	4	8.253	7.196	3.476	3.336	1.018	813	725	444
Teófilo Otoni	14.959	3	5.810	4.981	2.250	1.751	565	474	634	275
Passos	13.933	3	6.255	4.057	2.054	2.638	587	486	360	191
Uberaba	13.851	3	6.623	3.914	1.895	2.200	501	549	454	238
Paracatu	12.392	2	5.251	3.799	2.041	1.420	707	590	474	195
Diamantina	11.009	2	4.480	3.474	1.928	1.226	455	306	359	169
Curvelo	10.572	2	5.139	2.902	1.376	1.519	444	285	334	144
Patos de Minas	10.461	2	4.100	3.720	1.332	1.386	557	402	335	201
Salinas	10.305	2	4.138	2.548	2.101	1.206	566	445	356	212
Ituiutaba	9.917	2	4.454	2.297	1.460	1.788	453	386	351	113
Almenara	8.645	2	3.796	2.507	1.350	833	360	303	401	155
Araçuaí	8.024	2	3.638	2.846	775	880	307	272	248	145
Total	497.200	100	209.517	148.797	77.013	71.447	21.247	19.440	17.506	9.364

Fonte: CadÚnico, dezembro/2019

A deficiência física é o tipo de deficiência mais informada no CadÚnico, com cerca de 200 mil pessoas, seguida pela deficiência intelectual que abrange aproximadamente 150 mil pessoas. Ressalta-se, por oportuno, que uma pessoa pode ter deficiência múltipla e declarar mais de um tipo de deficiência.

O Censo IBGE de 2010, aponta que 14,7% da população do estado de Minas Gerais é residente e domiciliada na zona rural. Essa caracterização no estado aproxima-se da caracterização nacional, conforme apresentado na tabela abaixo.

Tabela 5 - Distribuição da população rural em Minas Gerais e no Brasil, 2010.

População	Nº de habitantes (MG-2010)	% do Total (MG)	Nº de habitantes (Brasil-2010)	% no BRASIL
Rural	2.882.114	14,7	29.830.007	15,6
Urbana	16.715.216	85,3	160.925.792	84,4
Total	19.597.330	100	190.755.799	100

Fonte: Censo IBGE 2010.

O Cadastro Único aponta a existência de quase três mil famílias indígenas e mais de doze mil famílias quilombolas no território de abrangência estadual. No que se refere aos procedimentos relacionados à gestão do CadÚnico, as normativas vigentes determinam estratégias de inclusão e atualização cadastral diferenciadas para alguns públicos, denominado Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE).

Tabela 6 - Taxa de GPTE inseridos no CadÚnico

Conjunto	Grupo Populacional	Total de Famílias cadastradas	% em relação ao total de famílias cadastradas
Origem étnica	Família Quilombola	12.139	0,466%
	Família indígena	2.897	0,111%
	Família Cigana	1.386	0,053%
	Família pertencente a comunidade de terreiro	75	0,003%

Fonte: CadÚnico, julho/2019

Além das famílias indígenas e quilombolas, consideram-se como parte do GPTE famílias pertencentes a comunidades de terreiro, famílias ciganas, família de pescadores artesanais, família ribeirinha, família extrativista, família de agricultores familiares, família assentada de reforma agrária, família acampada e família beneficiária do programa nacional de crédito fundiário.

Tabela 7 - Taxa de GPTE inseridos no CadÚnico

Conjunto	Grupo Populacional	Total de Famílias cadastradas	% em relação ao total de famílias cadastradas
Relação com o meio ambiente	Família de Pescadores Artesanais	2.262	0,087%
	Família Ribeirinha	407	0,016%
	Família Extrativista	178	0,007%
Relação com o meio rural	Família de Agricultores Familiares	27.265	1,047%
	Família assentada da Reforma Agrária	8.652	0,332%
	Família Acampada	4.027	0,155%
	Família Beneficiária do Programa Nacional de Crédito Fundiário	136	0,005%

Fonte: CadÚnico, julho/2019

Outra classificação específica diz respeito às famílias que podem estar em situação de vulnerabilidade por uma combinação de fatores diversos e momentâneos, que podem ser famílias de catadores de material reciclável, famílias de preso do sistema carcerário e famílias atingidas por empreendimentos de infraestrutura. Ao todo existem 15 grupos populacionais tradicionais e específicos como se pode observar nas tabelas.

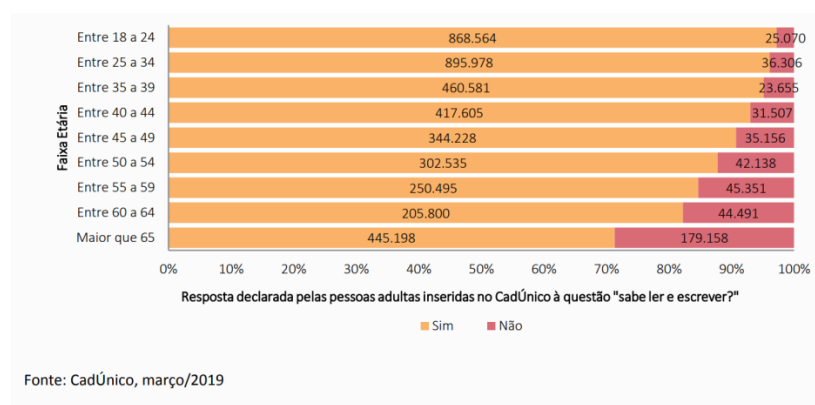
Tabela 8 - Taxa de GPTE inseridos no CadÚnico

Conjunto	Grupo Populacional	Total de Famílias cadastradas	% em relação ao total de famílias cadastradas
Situações conjunturais	Família de Catadores de Material Reciclável	8.425	0,323%
	Família de Preso do Sistema Carcerário	2.672	0,103%
	Família Atingida por Empreendimentos de Infraestrutura	570	0,022%

Fonte: CadÚnico, julho/2019

No que diz respeito aos indicadores educacionais das famílias inscritas no cadastro único, existem cerca 181.834 crianças e adolescentes fora da escola, mesmo estando em idade escolar. Em relação à alfabetização, 462.832 mil pessoas adultas, de 18 a 60 anos, não sabem ler e/ou escrever e 445.198 mil pessoas idosas acima de 65 anos cadastradas estão nessa situação de analfabetismo.

Figura 8 - Total de pessoas adultas que sabem ler e escrever por faixa etária no CadÚnico



No que tange o trabalho infantil, há 1.759 mil crianças nessa situação. O perfil

do trabalho infantil em Minas Gerais é de meninos de 7 a 15 anos, pardos, de famílias em situação de extrema pobreza e que frequentam a rede pública de ensino.

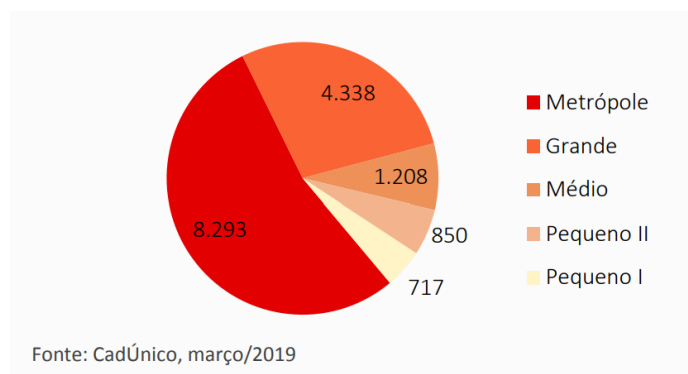
Tabela 9 - Total de crianças com marcação de trabalho infantil no CadÚnico, por Regional SEDESE

Regional SEDESE	Crianças com marcação de trabalho infantil
Montes Claros	351
Juiz de Fora	194
Governador Valadares	176
Teófilo Otoni	133
Almenara	117
Salinas	115
Diamantina	94
Varginha	85
Metropolitana	82
Timóteo	66
Araçuaí	65
Uberaba	60
Paracatu	50
Divinópolis	48
Curvelo	43
Ituiutaba	24
Muriaé	14
Patos de Minas	12
Poços de Caldas	11
Passos	7
São João Del Rei	6
Uberlândia	6
Total em MG	1.759

Fonte: CadÚnico, março/2019

Existem mais de 15 mil pessoas em situação de rua no estado, a maioria concentrada em Belo Horizonte, sendo 8.193 mil pessoas na capital, seguido por Uberlândia com 552 pessoas e Juiz de Fora com 469 pessoas. Verifica-se que 460 municípios do estado possuem pelo menos uma pessoa em situação de rua no cadastro único. Nota-se, no gráfico abaixo, que o número de pessoas em situação de rua aumenta proporcionalmente de acordo com o porte do município.

Figura 9 - Total de pessoas em situação de rua no CadÚnico, Minas Gerais, por porte populacional do município



3.1 Dimensões e desafios da Política de Assistência Social em municípios de pequeno porte

Após a Constituição Federal de 1988 ocorreu uma fragmentação do território brasileiro, fato que originou diversos municípios de pequeno porte, mas, apesar de pequeno porte, esses municípios possuem demandas de todos os níveis de serviços públicos para o atendimento da população em suas necessidades básicas.

A Política Nacional de Assistência Social (2004) informa sobre a existência de mais de 5.500 municípios brasileiros, sendo que deste número 4.020 são considerados de pequeno porte I, ou seja, com a população inferior a 20.000 habitantes.

Entende-se por município de pequeno porte 1 aquele cuja população chega a 20.000 habitantes (até 5.000 famílias em média). Possuem forte presença de população em zona rural, correspondendo a 45% da população total. Na maioria das vezes, possuem como referência municípios de maior porte, pertencentes à mesma região em que estão localizados. Necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica, pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e redes socioassistenciais não justificam serviços de natureza complexa. Em geral, esses municípios não apresentam demanda significativa de proteção social especial, o que aponta para a necessidade de contarem com a referência de serviços dessa natureza na região, mediante prestação direta pela esfera estadual, organização de consórcios intermunicipais, ou prestação por municípios de maior porte, com cofinanciamento das esferas estaduais e federal (PNAS, 2004, p. 45).

Nesta conjuntura, a Assistência Social deve se ajustar na perspectiva socioterritorial, com intervenções pautadas nas singularidades regionais de cada território. Neste viés essa Política Pública é associada ao desenvolvimento humano e social e não assistencialista.

A partir da descentralização político-administrativa, alterou-se o quadro de execução das políticas públicas no Brasil, com a transferência de diversas responsabilidades do Governo Federal e Estadual para os governos em âmbito municipais.

A despeito do aparato legal estabelecer as mesmas competências para todos os municípios, em um sistema federativo, a responsabilidade sobre políticas públicas não definidas pela Constituição é resultado da iniciativa própria dos entes federados ou adesão a algum programa proposto por um nível de governo superior que almeja descentralizá-las (ARRETCHE, 2000, p. 47).

Os municípios de pequeno porte são caracterizados como Gestão Básica da Política de Assistência Social, conforme a NOB/SUAS, possuindo competências e atribuições próprias. Todavia, são profundas as dificuldades na efetivação e

operacionalização desta Política, visto que segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano (2002) os municípios de porte pequeno possuem, em termos percentuais, mais concentração de população em situação de pobreza.

A gestão da assistência social é estabelecida de acordo com a PNAS/2004, em níveis diferenciados, entre inicial, básica e plena, e entre elas, o respeito à diferenciação do porte dos municípios brasileiros, das condições de vida de sua população rural e urbana e da densidade das forças sociais que os compõem (NOB/SUAS, 2005, p. 12).

Compreende-se a necessidade de desenvolver estratégias e ações que fortaleçam a dimensão emancipatória da Política de Assistência Social, rompendo com o estigma do assistencialismo presente em alguns municípios de pequeno porte. Nesta dimensão é primordial a profissionalização da área, a ampliação de práticas democráticas, participativas e inclusivas (BRASIL, 2013). Pois, aduz Yazbek (2008, p. 102):

É necessário romper com a ideia do direito como favor ou ajuda emergencial prestada sem regularidade e através de um processo de centralismo decisório; romper também com a lógica de que a assistência social sobrevive apenas com os recursos residuais do investimento público (serviços pobres para pobres!) e ainda: romper com o uso dos recursos sociais de maneira clientelista e patrimonialista.

Observa-se que há um conjunto de regras que dão suporte teórico-prático na condução de instrumentos de gestão para a execução da Política de Assistência Social, logo, existem subsídios para configurar a assistência social como garantidora de direitos, não assistencialismo, inclusive em municípios pequenos e interioranos.

Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas (COUTO, YAZBEK e RAICHELIS, 2012, p. 55).

Segundo dados do IBGE 2013, em 2012 26,1% das gestoras municipais da Política de Assistência Social eram esposas dos prefeitos. Nesta perspectiva, é nítido o patrimonialismo e o nepotismo presentes nas gestões municipais dessa Política Pública, consoante a análise de Sposati (2016, p. 191), que diz:

A incidência municipal da gestão patrimonialista da assistência social se mantém no patamar de quase 25% do total de municípios (24% em 2009 e 23% em 2013). Em 2009 as relações de parentela estavam presentes na gestão da assistência social em 1.352 municípios brasileiros. Esse tipo de escolha de um gestor público fundado na intimidade do mesmo mundo privado do governante em exercício revela a permanência dos valores do

patrimonialismo e do nepotismo.

Nesses moldes, é comum a existência de prefeitos e gestores municipais de assistência social que não acatam as diretrizes, princípios e normativas do SUAS. Infelizmente, em municípios de pequeno porte a condução das políticas sociais continua sendo feita com base na antiga cultura da benevolência com a concessão indiscriminada de cestas básicas, fundamentas em critérios patrimonialistas e populistas.

Em relação aos recursos humanos que atuam na política, Sposati (2013), evidencia que o esforço na construção da Assistência Social como Política Pública de direitos, deixa claro uma força negativa e de resistência na conquista da igualdade enquanto condição de direito à proteção social pública.

A desertificação de profissionais para atenção a população, como tem ocorrido na área de saúde, precisa ser fortemente evitada com estratégias de apoio e qualificação, para além da remuneração adequada dos trabalhadores. Seguramente, a política de trabalho no SUAS avançou significativamente, mas ainda não se conseguiu garantir a provisão de pessoal com a execução de concursos públicos (SPOSATI, 2013, p. 37).

De acordo com Yazbek (2008), faz-se necessário uma avaliação quanto a operacionalização atual da PNAS e do SUAS, buscando refletir se as conquistas apresentadas estão contribuindo na construção de uma política pública e de inclusão social. Neste sentido, existe um grande desafio de construir um sistema que preconize a forma pública aos serviços ofertados.

No campo teórico, a Assistência Social como Política Pública destinada a quem dela necessitar, avançou consideravelmente nos últimos trinta anos, mas, no que se refere à sua efetivação nos pequenos municípios brasileiros, considera-se que a mesma ainda está em fase de construção, distante de sua plenitude.

Na perspectiva neoliberal, muitos desafios precisam ser superados no reconhecimento da Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, vencendo o legado histórico assistencialista que mesmo com inúmeras conquistas, ainda existe e exerce forte influência na operacionalização desta política pública.

Com a articulação e comprometimento de pesquisadores, gestores, técnicos, profissionais e usuários, através de suas respectivas representações, será possível contribuir para a consolidação do SUAS na práxis.

Assim, existe uma trajetória a ser percorrida na lógica de qualificar de forma

permanente a gestão da política, seus gestores, profissionais e técnicos, com a democratização dos Conselhos Municipais de Assistência Social, promoção de campanhas informativas e educativas destinadas à sociedade com linguagem de fácil compreensão e construir estratégias de resistência, reflexão crítica e questionamento à cultura política conservadora.

Essas estratégias poderão contribuir na construção e efetivação na gestão de um modelo de política pública pautado na concepção do direito. À vista disso, cabe o desafio de construir um sistema capaz de romper definitivamente com os anseios e com a cultura assistencialista e fazer cumprir de fato o que determina as legislações.

No Brasil, a Política de Assistência Social detém algumas particularidades, em decorrência da sua trajetória histórica, cujas principais características ficam a cargo do conjunto de legislações que estabelecem as diretrizes para a efetivação da assistência social como direito e responsabilidade do Estado.

Vale destacar que a categoria profissional de Assistentes Sociais no Brasil teve relevante avanço na produção de conhecimento científico, a partir da criação e desenvolvimento dos programas de pós-graduação que, por meio da pesquisa, ofereceu grandes contribuições na gestão da Política de Assistência Social.

Entretanto, ainda há muito a avançar, ocorre que o atual governo de direita está realizando um desmonte e um desfinanciamento na política pública de Assistência Social e, essa situação, reflete diretamente na parcela mais paupére da população brasileira.

Após o golpe jurídico-parlamentar de 2016, que resultou na atual conjuntura, assinalada pelo ultraconservadorismo da direita e pelas estratégias utilizadas pelo governo do atual presidente, Jair Messias Bolsonaro, responsável por acentuar as fragilidades da (des)proteção social, além de ampliar as mazelas econômicas e sociais auferidas durante a pandemia de covid-19.

Em razão dessa realidade, os profissionais que atuam na gestão e execução da Política de Assistência Social têm lutado em intercessão da seguridade social, dos direitos sociais, da democracia, enfrentando imposições neoliberais em (des)favor da população, em especial dos grupos populacionais tradicionais e específicos.

Observa-se que o cenário da Política de Assistência Social no Brasil já era de resistência mesmo antes da pandemia. Acontece que após o contexto pandêmico as

políticas sociais estão duplamente ameaçadas, primeiro pelas imposições ultraconservadora e ultraneoliberal da atual gestão do governo federal e pelas sequelas da crise sanitária que afetou o mundo.

As consequências da crise sanitária, econômica e social sobre a Política de Assistência Social afetam os profissionais e os usuários dessa política. Os profissionais são afetados por demandas diárias, das quais as quantidades e complexidades dos atendimentos e acompanhamentos estão diretamente ligadas à desproteção social agudizada pela ordem social. As relações de trabalho e as singularidades do exercício profissional dos responsáveis por executar a Política de Assistência Social, foram muito afetadas.

Em relação aos usuários, estão cada vez mais submetidos às desigualdades sociais, as relações desumanas do capitalismo, as violências e violações de direitos, entre diversas outras barbáries. As expressões da questão social pré-existentes foram acentuadas e ampliadas nesse período histórico de crise gerada pela pandemia.

Considerando que houve uma burocratização, por parte do Estado, para a população acessar serviços e benefícios sociais, visto que o processo para habilitação dos usuários aos programas sociais foi informatizado, sendo realizado apenas por computadores ou aplicativos através de aparelho celular smartphone. Um dos maiores obstáculos para os usuários da Política de Assistência Social, durante a pandemia, foi à dificuldade para obter documentos de registro e identificação civil, como a certidão de nascimento, registro geral (RG) e o Cadastro de Pessoa Física (CPF), o analfabetismo digital, a dificuldade de acessar computadores e celulares, ausência de internet, entre outros.

Essas situações não podem ser simplesmente caracterizadas como burocráticas e que escapam às atribuições profissionais: é mister reconhecê-las como sinalizações da inexistência de programas públicos que podem ser propostos em estados e municípios, tais como plantões gratuitos para documentos que dizem respeito ao exercício do direito civil dos cidadãos e cidadãs; implantação de gabinetes públicos e gratuitos de acesso a computadores com monitoramento técnico disponível, acesso universal e gratuito às redes de dados (internet), como parte de serviços que estão no centro da sociabilidade deste século e que são inacessíveis à população pauperizada.

Outro agravante foi o fato de diversos locais como a Receita Federal e o Poupatempo, terem o atendimento presencial suspenso, prejudicando ainda mais o acesso da população aos benefícios, pela ausência de documentação civil e de identificação.

No que concerne à atividade profissional, além da conjuntura supracitada, verifica-se que os descuidos e os erros nas providências de enfrentamento à covid-19 prejudicaram a atuação profissional, marcados pelas decisões do governo federal.

No que tange as demandas advindas da catástrofe pandêmica e do abandono humano-social ao qual o Brasil foi sujeitado, a Política de Assistência Social, precisa suprir as necessidades imediatas da população, como a escassez de alimentos, ausência de moradia, além de todos os tipos de violência e violações de direitos em decorrência da doença.

Ao finalizar essa reflexão, entende-se que o conhecimento da realidade pode subsidiar a crítica e a formulação de políticas e mecanismos públicos que atendam às reais necessidades da população, como parte de iniciativas para criação de novas intervenções no enfrentamento das expressões da crise sanitária, mediadas pela atuação profissional.

Nesse viés, os profissionais da Política de Assistência Social devem executar uma contraofensiva que afrente as tentativas de dotar o a Política de uma mera ação técnica e tarefaira, passível de se prolongar para além da pandemia, mediante o fomento de práticas e argumentos que reforçam respostas emergenciais na tentativa de torná-las inerentes ao novo normal.

Cabe ao Serviço Social exercitar suas dimensões teórica, ético-política e pedagógica, tanto por meio da pesquisa concreta de situações concretas, realizando sistematizações de dados e informações sobre a realidade, como por meio do engajamento em experiências e movimentos organizativos, informando, formando e institucional, seja nas mídias alternativas, nos blogs e lives, desvendando as relações entre as macro dimensões da realidade e as fragmentárias demandas profissionais.

A crise sanitária abarca desafios e características específicas, representa um paradoxo ao evidenciar as dificuldades inadiáveis que requerem intervenções imediatas ao mesmo ponto que pode prolongar práticas pragmáticas para solucionar

questões pontuais, com limiar anterior à pandemia.

Por isso mesmo, como já apontado em outras ocasiões, sob determinadas relações e utilizando algumas mediações, constata-se que as classes dominantes e seu Estado tentam metabolizar objetiva e subjetivamente a produção de consensos ativos e passivos das classes subalternas, requeridos na implementação de medidas necessárias aos seus modos de operar o enfrentamento da crise capitalista e, nela, a crise sanitária (MOTA, 2019).

Os desafios que estão vinculados à pandemia podem subtrair as diretrizes da Política de Assistência Social, as tendências pós-pandemia não são alvissareiras e, mais do que nunca, é preciso realizar a análise da conjuntura, criticá-la e enfrentar coletivamente e profissionalmente por uma sociedade libertária e emancipada.

3.2 Metodologia da pesquisa

Para o desenvolvimento do estudo foi essencial compreender a pesquisa como um processo de produção de conhecimentos buscando desvelar uma realidade específica com finalidades para apontar caminhos para a resolução de problemas.

Entendemos por pesquisa a atividade básica da Ciência na sua indagação e construção da realidade. É a pesquisa que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo. Portanto, embora seja uma prática teórica, a pesquisa vincula o pensamento e ação. Ou seja, nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática (MINAYO, 2002, p. 17).

Diante dos objetivos sinalizados destaca-se que o materialismo histórico dialético possibilita as bases para uma leitura totalizante, compreendendo as múltiplas determinações que se apresentam ao objeto estudado, enquanto parte constitutiva e constituinte das relações sociais frente à correlação de forças apresentadas, onde o conhecimento acerca da realidade se dará a partir de aproximações à mesma.

Essa pesquisa se caracterizou pela abordagem qualitativa, fundamentando a relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, em que o pesquisador é parte do processo de conhecimento, em que o movimento é constituinte da realidade, percebendo-o de forma contraditória e em constante alteração. A investigação foi composta pela pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo, inter-relacionadas.

A pesquisa bibliográfica, embora assim denominada, não abrangeu somente os livros. O aporte teórico foi subsidiado pelas produções acadêmico-científicas como teses, dissertações e artigos. No que se tange à pesquisa documental, foi realizada a partir do estudo de leis, decretos, resoluções, documentos oficiais entre outros materiais. E a pesquisa de campo se faz presente com a realização a partir de dados quantitativos e qualitativos, tendo como lócus os trinta (30) municípios que compõem a área de abrangência da Diretoria Regional de Desenvolvimento Social de Passos-MG, sendo Alpinópolis, Alterosa, Bom Jesus da Penha, Capetinga, Capitólio, Carmo do Rio Claro, Cássia, Claraval, Conceição da Aparecida, Delfinópolis, Doresópolis, Fortaleza de Minas, Guapé, Ibiraci, Ilícinea, Itamogi, Itaú de Minas, Jacuí, Monte Santo de Minas, Nova Resende, Passos, Piumhi, Pratápolis, São João Batista do Glória, São José da Barra, São Pedro da União, São Roque de Minas, São Sebastião do Paraíso, São Tomás de Aquino e Vargem Bonita.

Considerando que a presente pesquisa foi realizada durante o auge da pandemia de Covid-19, o questionário elaborado pela pesquisadora, foi aplicado aos gestores dos municípios constitutivos do universo citado. O questionário foi construído através da plataforma Google Forms, um serviço gratuito que permite criar formulários personalizados para pesquisas. Entretanto, mesmo após entrar em contato individualmente com os gestores responsáveis pela Assistência Social dos trinta (30) municípios supracitados, sete não responderam o questionário, sendo Capetinga, Carmo do Rio Claro, Doresópolis, Fortaleza de Minas, Itaú de Minas, Jacuí e São José da Barra. Desse modo, os dados coletados por meio do formulário, foram tabulados considerando os vinte e três municípios que se comprometeram com a pesquisa.

No momento da pesquisa pretendeu-se identificar e analisar os desafios expressos no processo de gestão da Política de Assistência Social no período pandêmico. Assim, foram realizadas dezesseis perguntas fechadas e uma pergunta aberta para comentário, caso algum participante achasse necessário.

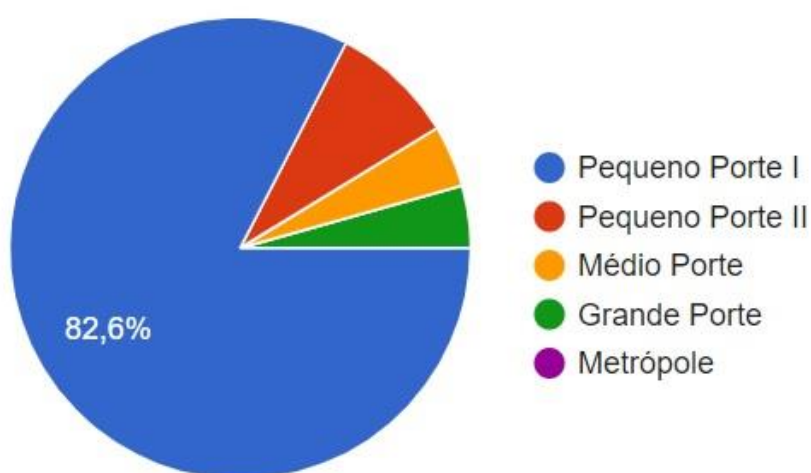
A análise dessa investigação utilizou o método materialismo histórico dialético, considerando o enfoque teórico-crítico que contribui para desvendar a realidade, pois busca apreender o real a partir de suas contradições e relações entre singularidade e particularidade.

3.3 Apresentação e análise dos dados coletados

Aproximadamente 80% dos municípios brasileiros são de pequeno porte, isto é, a predominância no Brasil é representada por municípios com até 20.000 habitantes. A região de abrangência da Diretoria Regional de Passos segue a caracterização nacional e estadual.

De acordo com os dados coletados, entre os 23 municípios que responderam o instrumental de coleta de dados, 82,6% são de pequeno porte I.

Figura 10 – Porte dos municípios

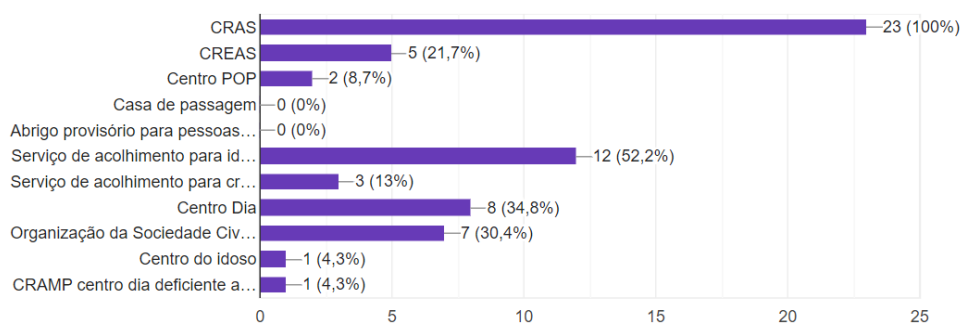


Fonte: Elaboração própria. Entrevista de campo, 2021.

Seguido por 2 municípios caracterizados como porte pequeno II, com população entre 20.000 e 50.000 habitantes. Tendo, ainda, 1 município de médio porte, ou seja, entre 50.001 e 100.000 habitantes e 1 município de grande porte, que no caso é a cidade de Passos, a sede da regional.

Em relação a equipamentos, todos os 23 municípios possuem pelo menos um CRAS, conforme evidenciado no gráfico abaixo. A rede dos municípios de pequeno porte é simples, tendo, muitas vezes, apenas equipamentos de serviços de proteção social básica, nesses casos, uma solução comum é ter uma equipe responsável pela proteção social especial no espaço em que funciona Secretaria Municipal de Assistência Social ou seu equivalente, ou, ainda, ocorrências de média e alta complexidade, são ofertadas por serviços de municípios maiores.

Figura 11 - Equipamentos do SUAS no município



Fonte: Elaboração própria. Entrevista de campo, 2021.

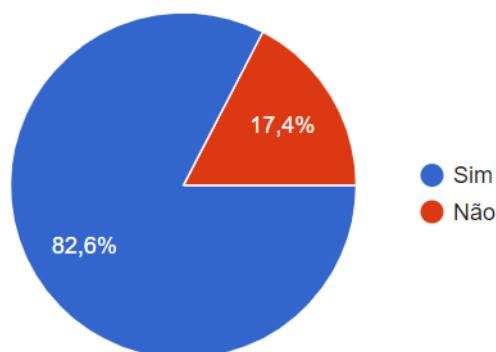
Contudo, em relação à proteção social de média e alta complexidade, observando o gráfico, percebe-se que 5 municípios possuem CREAS, 8 municípios possuem Centro POP, 12 municípios possuem Serviço de Acolhimento para Idosos, 3 municípios possuem Serviço de Acolhimento para Crianças e 10 municípios possuem Centro Dia.

Verifica-se, ainda, a incidência de entidades do terceiro setor em 30,4% dos municípios, considerando a existência de 7 organizações da sociedade civil que, na maioria das vezes, oferta o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

As equipes de referência da Política de Assistência Social são estabelecidas pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), instituída pela Resolução do CNAS n.º 269 de 13 de dezembro de 2006.

A equipe de referência é o conjunto de profissionais responsáveis diretamente pela gestão e oferta dos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda, que deve assegurar a efetivação da política pública de forma contínua e qualificada.

Figura 12 - Equipe de referência de acordo com a NOB-RH/SUAS



Fonte: Elaboração própria. Entrevista de campo, 2021.

O gráfico acima demonstra que 17,4% dos municípios não possuem a equipe completa de acordo com normatização vigente. Além disso, nos municípios pequenos, muitas vezes o Posto do Cadastro Único também funciona no prédio do CRAS, fator que sobrecarrega o equipamento.

Com o equipamento sobrecarregado as prioridades são os atendimentos emergências, essas situações de “apagar incêndio” deprecia a natureza da proteção básica que deve ser proativa e preventiva. Desse modo, organizar o trabalho social com famílias passa ser um verdadeiro desafio para a equipe de referência.

A falta de recursos humanos e de estrutura física e informatizada deflagrou a precarização dos serviços do SUAS para oferta de atendimento à população em situação de vulnerabilidade e risco social.

O interesse do capital é, apenas, assegurar as condições de reprodução capitalista, mesmo que para isso precisem submeter uma grande parcela da população a um cenário de desproteção, violações de direito e até mesmo risco eminente de morte pela ausência de vacinação.

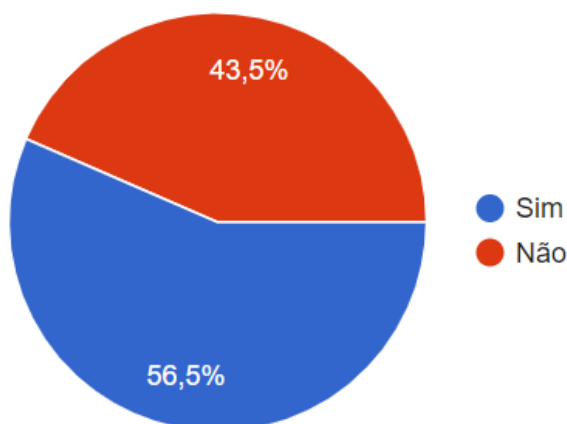
Nessa conjuntura, é nesse sentido de preservação dos interesses do capital que o Estado burguês empreende ações de assistência, como oferta de benefícios eventuais e programas de transferência de renda.

Essas medidas são estratégias antecipadas do capital para garantir minimamente a sobrevivência dos trabalhadores, objetivando sua intensa exploração no mercado de trabalho e a contenção das lutas sociais. Evitando assim, “um curto-circuito econômico no processo de reprodução” (BOSCHETTI; BEHRING, 2021, p.81).

Um dos primeiros atos administrativos do Poder Executivo da União, em relação à crise sanitária foi o Decreto Federal n.º 10.282 de março de 2020 que, entre outros, reconheceu a Assistência Social como serviço público e atividade essencial indispensável ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Por sua vez, os municípios também elaboraram leis, decretos, planos e demais atos normativos relacionados a diversos aspectos, social, econômico, sanitário, da pandemia.

Figura 13 - Edição ou criação de normativa municipal para instituir benefício eventual relacionado à Covid-19



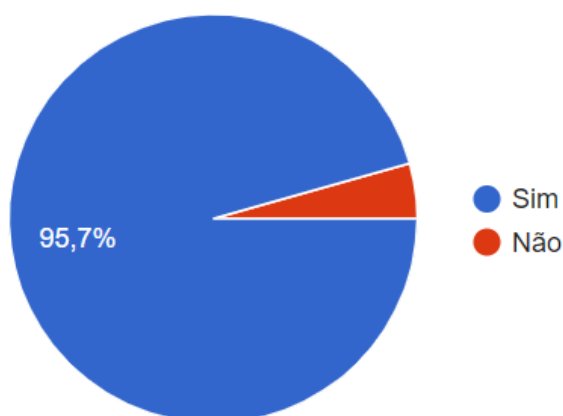
Fonte: Elaboração própria. Entrevista de campo, 2021.

Desse modo, uma medida de enfrentamento à situação de calamidade pública decorrente da COVID-19, é a oferta de benefícios eventuais. O gráfico acima apresenta que 56,5% dos municípios criaram ou editaram normativa municipal para conceder benefícios eventuais no período de pandemia. Nesse viés, fica evidente a investida governamental nos benefícios assistenciais concomitante à redução cada vez maior dos direitos trabalhistas.

É importante ressaltar, que com a flexibilização das medidas sanitárias e o início do processo lento de vacinação contra a COVID-19, houve a redução da oferta desses benefícios.

Nessa perspectiva, o Governo Federal repassou ao financiamento do SUAS recursos extraordinários para incremento temporário na execução das ações socioassistenciais devido à situação de emergência em saúde pública.

Figura 14 - Utilização dos recursos referentes às Portarias n.º 369 e n.º 378



Fonte: Elaboração própria. Entrevista de campo, 2021.

A coleta de dados evidenciou que 95,7% dos municípios utilizaram recursos extraordinários das Portaria n.º 369 e 378/2020. Ocorre que a Assistência Social é uma política de caráter permanente e continuando que deve ser cofinanciada.

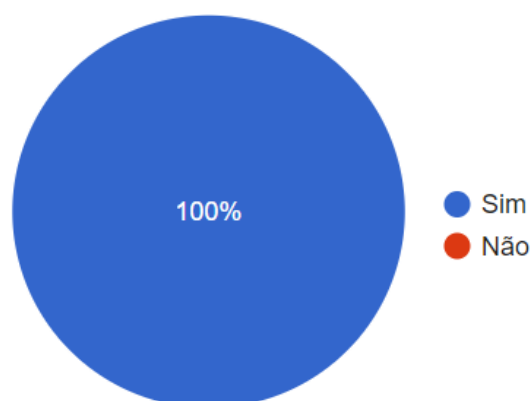
O governo Bolsonaro vem reduzindo os recursos para serviços e ações do SUAS, o que compromete a prestação de serviços dos equipamentos. A pandemia encontrou um sistema de proteção social sucateado e desfinanciado.

Atualmente, o orçamento para serviços e ações na Assistência Social, sem considerar os benefícios de renda e emergenciais, voltou para o patamar da década de 1990, já que reduziu de 3,1 bilhões (2014) para 1 bilhão apenas (2021).

A queda orçamentária é especialmente acentuada a partir de 2019 e persiste mesmo em anos de grave crise. No que se refere à execução financeira, ocorre uma queda expressiva de repasses federais relativos aos recursos financeiros para manter o SUAS em 2020 e 2021. Trata-se de uma variação no repasse de recursos ordinários, entre um exercício e outro, que ultrapassa os 960 milhões.

Uma das destinações do recurso proveniente da Portaria n.º 369 de 29 de abril de 2020 foi a aquisição de Equipamentos de Proteção Individual – EPI para equipamentos públicos do SUAS, visto que um dos principais e mais importantes desafios do SUAS no período de pandemia foi garantir a segurança do trabalhador, mais importante até do que garantir a proteção social. Pois, sem profissionais na linha de frente, o SUAS não executa a Política de Assistência Social.

Figura 15 – Disponibilização de EPI para os trabalhadores do SUAS

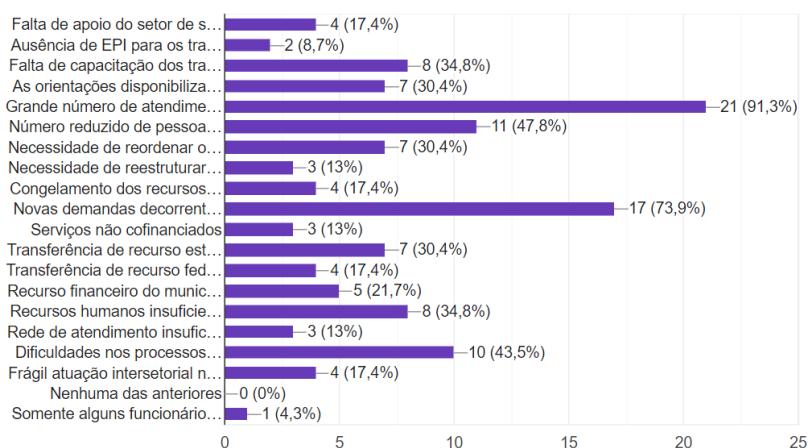


Fonte: Elaboração própria. Entrevista de campo, 2021.

O gráfico acima mostra que 100% dos municípios entrevistados realizaram aquisição e distribuição de EPI para os trabalhadores do SUAS, mas no gráfico abaixo, que aponta as principais dificuldades enfrentadas em decorrência da pandemia, 2 municípios responderam que uma dificuldade foi a ausência de EPI para os trabalhadores. Desse modo, supõe-se que os EPIs disponibilizados não tenham sido em quantidade suficiente e/ou por tempo suficiente.

A Política de Assistência Social deve atuar em situações de calamidade pública, assistindo a população usuária em suas demandas, mas para isso precisa assegurar a segurança de laboral dos trabalhadores do SUAS, garantindo condições técnicas e éticas do exercício profissional.

Figura 16 - Principais dificuldades enfrentadas em decorrência da pandemia de Covid-19



Fonte: Elaboração própria. Entrevista de campo, 2021.

Ainda analisando o gráfico com as principais dificuldades enfrentadas pela gestão municipal de Assistência Social nesse período, observamos que 91,3% dos municípios informaram que a principal dificuldade foi o aumento exponencial no número de atendimentos, seguindo por 73,9% que responderam que as novas demandas de atendimento decorrentes da pandemia foram desafiadoras.

Em terceiro lugar, 47,8% dos municípios pontuaram que o número reduzido de pessoas na equipe de referência representa outro grande desafio. Em quarto lugar, 34,8% dos municípios pontuaram sobre a ausência de capacitação dos trabalhadores do SUAS para a atuação da Assistência Social em situações de calamidade.

A necessidade de reordenamento do serviço de acolhimento e a transferência de recurso insuficiente foram pontuadas em 30,4%, seguidas de transferência de recurso federal insuficiente com 17,4%.

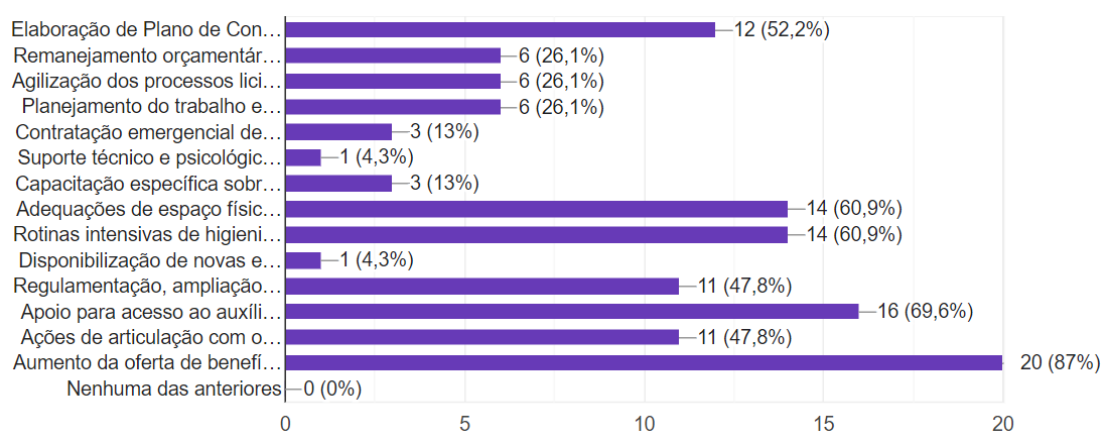
Dessa forma, verificamos que os trabalhadores responsáveis por efetivar a execução da Política de Assistência Social tiveram suas realidades de trabalho redimensionadas, gerou a intensificação da exploração do trabalho desses profissionais mediante a intensificação das complexidades das demandas de trabalho, o que leva a uma exaustão física e psicológica.

Concomitantemente a isso, os riscos do trabalho inseguro em um cenário pandêmico, com um vírus com forte potencial letal em circulação, enquanto os profissionais não possuem os equipamentos necessários e adequados para sua proteção e nem para a proteção do público usuário dos serviços.

À vista disso, é notório que os profissionais da assistência social, são imprescindíveis para o atendimento à população que sofre com as consequências sociais da conjuntura pandêmica, entretanto, também ficaram evidentes que assegurar os interesses do capital é a prioridade do Estado, mesmo custando milhares de vida.

Em relação às ações realizadas pela gestão municipal da Assistência Social em decorrência da pandemia de Covid-19, percebemos no gráfico abaixo que a maior demanda, 87% foi o aumento da oferta dos benefícios eventuais, a segunda ação mais recorrente foi o apoio a população usuária para acessar o auxílio emergencial concedido pelo Governo Federal ou auxílios instituídos pelo Estado.

Figura 17 - Ações realizadas pela gestão da Assistência Social em decorrência da pandemia de Covid-19



Fonte: Elaboração própria. Entrevista de campo, 2021.

Confirmamos aqui o que foi anunciado no segundo capítulo dessa pesquisa, o Estado está distante de ser efetivo no sistema de proteção social para a população em situação de risco e vulnerabilidade social, pois realiza a transferência de renda através de auxílios emergenciais e os indivíduos beneficiados devem sobreviver de forma autônoma e individualizada com o valor ínfimo, inferior a um salário mínimo.

Aproximadamente 61% dos municípios enfatizaram que a gestão municipal da Assistência Social realizou alterações nas rotinas de limpeza e higiene dos equipamentos, bem como a adequação dos espaços físicos, observando as regras para distanciamento social, conforme orientações da saúde.

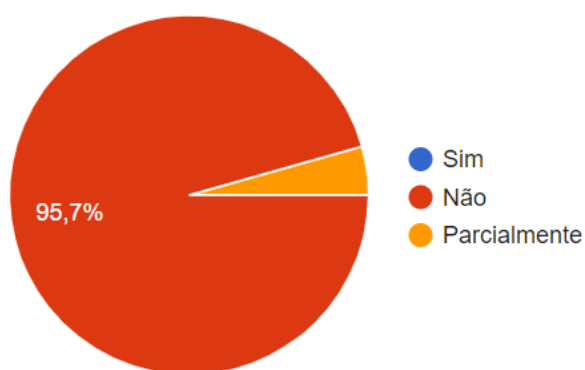
Por conseguinte, 52,2% dos municípios elaboraram um de Plano de Contingência com adequação dos serviços e benefícios socioassistenciais. Observa-se, ainda, que 26,1% dos municípios realizaram remanejamento orçamentário e financeiro (PPA, LDO, LOA), em comum acordo com o Poder Legislativo e o mesmo percentual agilizou os processos licitatórios, conforme as novas regras permitidas pela condição de calamidade decretada.

Dos 23 municípios que participaram desta pesquisa, apenas 3 realizou a contratação emergencial de trabalhadores para a Assistência Social, e o percentual é menos ainda quando se trata de suporte técnico e psicológico para os trabalhadores do SUAS, apenas 1 ofertou essa estrutura para os profissionais.

O próximo gráfico evidencia que 95,7% dos equipamentos permaneceram abertos para atendimento presencial durante a pandemia, enquanto 4,3% informou

que fechou parcialmente para atendimento presencial, atendendo o estabelecido no Decreto 10.282 de março de 2020, que reconheceu a Assistência Social como serviço essencial nesse período. Nenhum equipamento interrompeu os atendimentos, mesmo a distância todos as unidades do SUAS continuaram com suas ações.

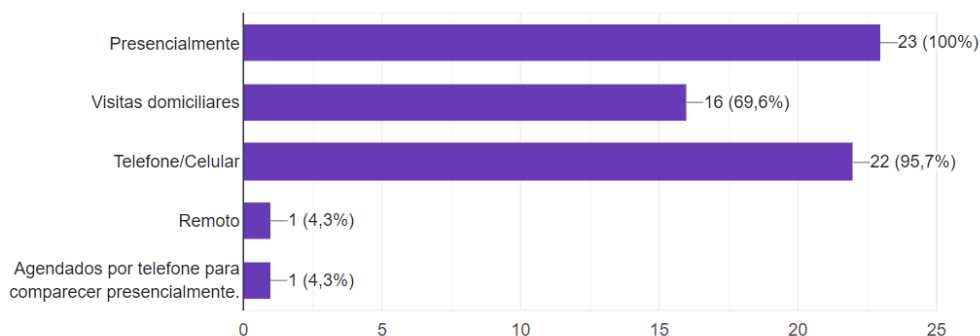
Figura 18 - Equipamentos do SUAS fechados para atendimento presencial durante a pandemia



Fonte: Elaboração própria. Entrevista de campo, 2021.

Um grande desafio posto ao SUAS frente a realidade da pandemia foi a necessidade de rever os processos de trabalho e fluxos de atendimentos. Todos os municípios continuaram realizando os atendimentos presenciais. Todavia, a quantidade de atendimentos realizados através de telefone fixo ou celular teve um aumento colossal, representando a realidade de 95,7% dos municípios do sudoeste de Minas Gerais. Cerca de 70% dos municípios mantiveram as visitas domiciliares, mesmo no período pandêmico.

Figura 19 - Atendimentos durante a pandemia



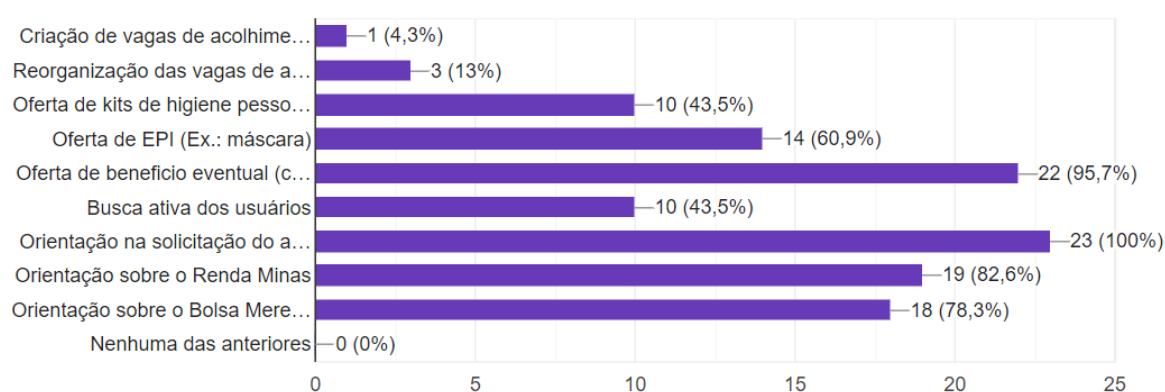
Fonte: Elaboração própria. Entrevista de campo, 2021.

Para reorganizar os fluxos de trabalhos, é fundamental considerar a realidade dos usuários da Política de Assistência Social, visto que a maioria não possui acesso à internet, tão pouco a aparelho smartphone. Da mesma forma não se pode negligenciar a amplitude da área de abrangência que compõe o território de intervenção dos equipamentos da região de abrangência da Diretoria Regional, sendo a grande parte localizada em zona rural, o que prejudica ainda mais a utilização da tecnologia por parte da população usuária dos serviços socioassistenciais.

Em relação às ações realizadas em prol dos usuários do SUAS, verifica-se novamente que a maioria absoluta é referente as ações de orientações para acesso dos auxílios dos programas de transferência de renda federal e estadual, além da concessão de benefício eventual.

Ainda, a grande maioria dos municípios desenvolveram ações para ofertar EPI, a exemplo das mascaras de proteção e kits de limpeza e higiene pessoal para a população atendida, objetivando mitigar a transmissão entre os usuários da Política de Assistência Social que muitas vezes vivem em situação de rua e/ou em famílias numerosas.

Figura 20 - Ações realizadas para os usuários da Política de Assistência Social

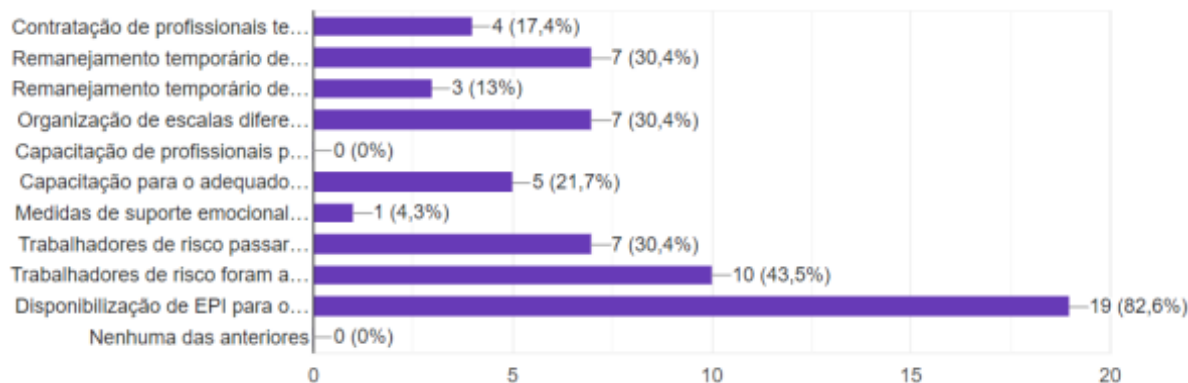


Fonte: Elaboração própria. Entrevista de campo, 2021.

No que concerne às ações realizadas pela gestão municipais direcionadas aos profissionais, verifica-se que em 43,5% dos municípios os Trabalhadores de risco foram afastados da função, enquanto somente 17,4% realização contratação de profissionais temporários, ou seja, os trabalhadores que permaneceram com suas

funções nos equipamentos ficaram sobrecarregados.

Figura 21 - Ações realizadas para os trabalhadores da Política de Assistência Social

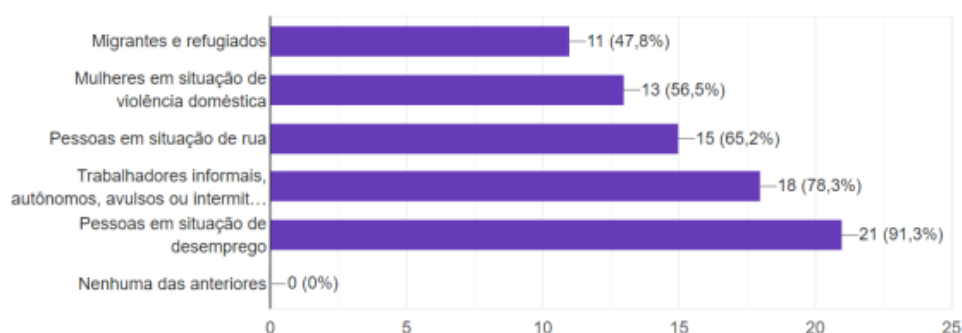


Fonte: Elaboração própria. Entrevista de campo, 2021.

Observa-se, ainda, que houve a organização de escalas diferentes de trabalho e nessa perspectiva, os impactos desse panorama foram sentidos nas unidades de forma muito expressiva, com destaque para a redução do quadro de profissionais na linha de frente; para a insatisfatória quantidade de equipamentos para acolher e atender à população usuária; e para a constatação da inadequação da estrutura física e informatizada do serviço para atuar em períodos de crescimento das demandas.

A crise capitalista agudizada com a emergência da pandemia de Covid-19 acarretou sequelas devastadoras para a economia mundial e, conseqüentemente, para o mercado de trabalho brasileiro, evidenciando a precarização e perdas de direitos sociais, aumento do desemprego e da informalidade principalmente após a Reforma Trabalhista aprovada em 2017.

Figura 22 - Novas demandas ou públicos específicos que compareceram aos serviços socioassistenciais em função da pandemia



Fonte: Elaboração própria. Entrevista de campo, 2021.

Analizando as novas demandas ou públicos específicos que compareceram aos serviços socioassistenciais em função da pandemia, verificamos que 91,3% dos municípios relataram que foram pessoas em situação de desemprego enquanto 78,3% pontuaram os trabalhadores informais e autônomos.

No Brasil, o mercado de trabalho apresentava dados estarrecedores antes mesmo da crise da pandemia do coronavírus. Com as sequelas da pandemia, o mercado de trabalho, historicamente desestruturado, com altas taxas de desemprego, informalidade e trabalho autônomo, se apresentou ainda mais desestruturado.

O governo Michel Temer aprovou a Reforma Trabalhista em 2017 no governo de Michel Temer (Lei Federal n.º 13.467), com a promessa de realizar uma modernização produtiva e geração de empregos. Entretanto, os dados divulgados após a aprovação da reforma evidenciaram o crescimento do desemprego, aumento da informalidade e do empobrecimento da população.

Conclui-se que as medidas de retirada de direitos por meio das reformas aprovadas nos últimos anos colaboraram para aumentar a pobreza e acentuar as desigualdades sociais. Cabe destacar que os trabalhadores, na maioria das vezes, realizam suas atividades laborais em condições degradantes, com longas jornadas de trabalho.

Em relação à população em situação de rua, 65% dos municípios pontuaram, que esse grupo populacional representou grande parte dos atendimentos no contexto pandêmico, isso se deve diante da impossibilidade de isolamento, da dificuldade na aquisição de alimentos e água potável e das limitações em realizar medidas preventivas, além do fato que esse público procurava os equipamentos para pleitear os benefícios eventuais e os programas de transferência de renda.

Outro grupo que caracterizou o público mais atendido no cenário da pandemia foram as meninas e mulheres em situação de violência doméstica e familiar, sendo cerca de 56% das demandas atendidas.

Por sua vez, os dados nacionais apontam para um recrudescimento nos índices de feminicídio e de situação de violência doméstica. Confirma-se nesse contexto de catástrofe mundial de saúde, o isolamento social, vinculado a uma violência sistêmica e estrutural contra a mulher, esbugalhou questões sociais relacionadas a misoginia e às arraigadas desigualdades de gênero.

Trata-se de uma pandemia da violência, com efeitos tão cruéis quanto a presença da Covid-19, que demonstra que as meninas e mulheres estão expostas, de forma diferenciada, às violações e à violência de direitos, inclusive a morte.

Considerações finais

Os caminhos investigativos percorridos nesta pesquisa objetivaram trazer à luz a relevância da gestão na direção técnica, política e ética da Política Municipal de Assistência Social na região sudoeste do Estado de Minas Gerais, no contexto da pandemia de Covid-19, procurando evidenciar que a gestão é um instrumento estratégico dos processos de trabalho no âmbito da Assistência Social, na conquista dos seus objetivos e na consolidação efetiva do SUAS.

A aproximação com o objeto de estudo foi concebido pela articulação entre a pesquisa empírica e a pesquisa teórica. Para tanto, averiguou-se o percurso da Administração Pública no Brasil e a difusão das políticas públicas com seus elementos histórico-concretos materiais e ídeo-culturais, identificando os principais determinantes que configuram a administração no capitalismo, especificamente na área da Assistência Social.

O trajeto percorrido pela pesquisadora considerou também o acúmulo de estudos produzidos sobre o arcabouço conceitual, ideológico e histórico da Política de Assistência Social e seus desafios acentuados pela pandemia de Covid-19, com recorte na gestão municipal no sudoeste de Minas Gerais.

Além da análise crítica de dados, avaliações e percepções que foram trazidas pela pesquisa empírica. O estudo sobre este tema solicitou o enfrentamento de um desafio específico, que merece ser relatado pela complexidade do seu objeto.

O desafio enfrentado foi à ausência de estudos acadêmicos sobre a gestão da Assistência Social no período pandêmico. Cabe destacar que esse estudo foi iniciado concomitantemente à pandemia (2020). E, considerando que a crise pandêmica foi inédita e extrapolou as características de todas as outras crises precedentes do capitalismo, caracterizando-se como uma crise que abarca questões sanitárias, políticas, humanitárias, sociais, geopolíticas e econômicas, que na ocasião da construção dessa pesquisa havia escassos estudos sobre a temática.

Convém afirmar que, apesar dos propósitos que conduziram este estudo, suas possíveis limitações e análises apresentadas, distante de serem conclusivas, apontam a necessidade de mais estudos e aprofundamentos sobre o tema, principalmente considerando, ainda, que as consequências da pandemia serão sentidas pela população brasileira nos próximos anos.

Esta pesquisa buscou apresentar reflexões quanto à necessidade do

comprometimento da gestão da Política de Assistência Social para efetivação da mesma. No que tange à intervenção estatal, a precarização das políticas e dos serviços públicos em um contexto de crise sanitária, resultou no aumento acentuado das demandas postas ao SUAS, exigindo da proteção social uma reorganização para garantir o atendimento e acompanhamento da população usuária.

Desde o golpe parlamentar de 2016, percebe-se o desmonte da Política de Assistência Social, quando a extrema direita e seu projeto ultra neoliberal entraram em processo de ascensão no Brasil (BOSCHETTI; BEHRING, 2021).

Assim, com Boschetti e Behring (2021), pode-se destacar que as eleições de 2018 foram um ponto crucial e impulsionador do ultra neoliberalismo no país, pois, com a ascensão do governo Jair Bolsonaro ao poder, evidencia-se o estímulo às privatizações e o rompante aos direitos sociais, a exemplo da Assistência Social.

O ultra neoliberalismo é reforçado também por um reacionarismo violento–neofascista, que se evidencia em discursos e ações de criminalização das lutas sociais e do pensamento de esquerda, que fortalece o negacionismo e persegue a autonomia da pesquisa, da formação e da produção do conhecimento, com ataques virulentos contra as universidades públicas (BOSCHETTI; BEHRING, 2021, p 73).

E foi no decurso desse governo ultra neoliberal que a pandemia da Covid-19 se instaurou no Brasil. Frente a essa realidade, os segmentos populacionais mais atingidos pela pandemia são os pertencentes a classe trabalhadora, visto que a conjuntura pandêmica não se apresenta da mesma forma as classes sociais.

Além de compreender como o momento histórico-conjuntural da pandemia se expressou na oferta Política de Assistência Social. Nesse cenário, observou-se também, os desafios postos à atuação profissional, ou seja, nas condições de trabalho dos profissionais do SUAS e as estratégias desenvolvidas objetivando dar efetividade nessa política pública.

Salienta-se que o contexto pandêmico agudizou as expressões da questão social, decorrentes da crise estrutural capitalista. Nesse período, verificou-se o acirramento das desigualdades sociais existentes, que por sua vez são decorrentes das contradições sociais inerentes ao modo de produção capitalista.

Nesse liame, a classe trabalhadora é a mais atingida pela perversidade das estratégias capitalistas. Pois, os impactos do neoliberalismo são sentidos através da redução dos direitos trabalhistas, da ausência de renda, do desemprego e do impedimento em exercer dignamente a cidadania.

As medidas de isolamento e distanciamento social tornaram-se desafiantes na realidade das unidades de atendimento socioassistencial, considerando-se a enorme demanda de atendimentos no contexto de calamidade pública.

A pandemia deu visibilidade às situações dramáticas vivenciadas por uma parcela significativa da população que se encontra em condição de pobreza e extrema pobreza. No caso das populações em situação de rua, torna-se desafiador manter pessoas isoladas em ambientes compartilhados e assegurar medidas de limpeza e higiene, como a lavagem periódica das mãos, em áreas de difícil acesso à água.

Esse quadro desafiador reforçou os processos de exploração do trabalho dos profissionais do SUAS, visto que esses trabalhadores passaram a atuar em condições ainda mais adversas do que em um período com ausência de pandemia. Os desafios, já pontuados no decorrer desse estudo, colocaram os profissionais diante de novas exigências de intervenções burocráticas e cada vez mais imediatizadas e rotineiras, como a simples concessão de benefícios eventuais, ações essas desprovidas da proteção social em sua totalidade.

Ainda, marcou esse contexto perverso, a exclusão dos profissionais da Assistência Social enquanto público prioritário para o processo de vacinação contra a Covid-19, além da oferta insatisfatória de EPI, levando os profissionais a adquirir equipamentos no setor privado e com recurso próprio.

De acordo com Antunes (2021), o que se observou durante a pandemia foi o aumento da demanda posta ao SUAS, considerando a intensificação das demissões, redução dos salários e o crescimento de trabalhadores em situação de informalidade. Uma vez que, “quando a crise sanitária se instalou na realidade brasileira, o país já apresentava um quantitativo de 14 milhões de desemprego aberto”.

Paralelamente ao aumento das demandas, verificaram-se os cortes no orçamento federal destinado à Assistência Social e a irregularidade nos repasses de verba aos municípios, o que gerou uma precarização dos serviços em todos os níveis de proteção social.

É importante ressaltar, a gestão da Política de Assistência Social no contexto capitalista é desafiadora e esses desafios se intensificaram na conjuntura de pandemia. No que toca à redução das equipes dos equipamentos do SUAS, deu-se

uma polivalência por parte dos profissionais, que acabam desenvolvendo atividades que não são de seu âmbito de competência, com o intuito de garantir o mínimo de qualidade possível no trabalho social com as famílias. Essa situação não se realiza sem gerar uma exaustão profissional em decorrência da quantidade e da complexidade dos atendimentos diários.

A imediatividade das demandas que se apresentam nas necessidades dos usuários do SUAS, solicita articulações urgentes com a rede de serviços socioassistenciais, dificulta os processos reflexivos acerca das práticas desenvolvidas, tornando as ações profissionais burocráticas e rotineiras.

Nos dizeres de Bezerra e Medeiros (2021), observa-se nos anos 2020 uma reatualização de traços do conservadorismo, “reposta através da precarização do trabalho e dos serviços como uma das alternativas para minorar os efeitos da atual fase do capitalismo na pandemia”.

Na realidade da execução da Política de Assistência Social, os profissionais se desdobram para atender uma dupla demanda, ou seja, as demandas sociais e as demandas institucionais.

As demandas institucionais se materializam por intermédio do direcionamento de ações pré-programadas para serem executadas pelos trabalhadores do SUAS, sem os recursos materiais e tecnológicos necessários para o desenvolvimento das atividades profissionais, o que exige o uso de equipamentos de uso particular e pessoal dos profissionais, a exemplo dos aparelhos de telefone celular.

Assim, é nessa realidade repleta de tensões e desafios que atuam os profissionais responsáveis por executar a política pública da Assistência Social, tendo seu cotidiano profissional marcado pelos impactos das estratégias capitalistas que se dão através da exigência de um “Estado mínimo para o trabalho”, conforme pontuam Netto e Braz (2009, p.227), com profundos ataques à assistência social, política que, como exposto anteriormente, sofre com os processos de exclusão no que diz respeito às prioridades orçamentárias estatais, mesmo em um contexto de calamidade pública.

Destaca-se que para ofertar uma política eficiente e efetiva, os gestores municipais devem compreender a realidade de crise estrutural e sanitária, observando sua relação intrínseca com o modelo de organização social capitalista, desmistificando as possibilidades de uma atuação profissional verdadeiramente

compromissada com os direitos sociais.

É indispensável ainda, a articulação com os espaços de controle social, contribuindo com a organização e com a fiscalização dos serviços prestados à população, de forma a cobrar das autoridades superiores a efetivação dos direitos sociais e humanos. Assumindo, desse modo, seu compromisso com a classe trabalhadora e se reafirmando como parte dessa.

Conclui-se, a necessidade de reconhecer os perigos da conjuntura atual para o SUAS e a garantia dos direitos. É fato notório que, na sociedade brasileira, a cultura política ainda não se desvencilhou das forças políticas mais conservadoras do país que, aliadas ou alienadas aos interesses das relações capitalistas, sempre investem contra a garantia dos direitos sociais.

Assim, atuar na gestão da Política de Assistência Social requer o comprometimento dos gestores com a defesa intransigente da garantia do direito à Assistência Social, se mantendo resistente às forças políticas mais conservadoras, que desqualificam o trabalho da Assistência Social e os seus usuários.

Neste viés, é improtelável que sejam envidados todos os esforços para garantir a continuidade da consolidação de nova cultura política e institucional para a gestão municipal da Política de Assistência Social, a partir do caminho apresentado pelo SUAS.

Mas, neste panorama político atual do país, é necessário a mobilização e aliança da sociedade civil, representada pelos trabalhadores do SUAS, entidades da rede privada e seus usuários, contrários às agendas ultra neoliberal que remetam ao retrocesso da Política de Assistência Social.

O SUAS estreou um novo momento no movimento de mudança de paradigma da Assistência Social brasileira. Se faz necessário que os gestores da Assistência Social se comprometam com este legado. Que o SUAS avance sem nenhum direito a direito a menos!

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In:

BRESSER- PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. A Reforma do Estado e a Administração Pública Gerencial. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da Gestão Pública nos Estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: Luciana Lima Costa (Org.). Avanços e perspectivas da Gestão Pública nos Estados. Rio de Janeiro: Editora Qualitymark, 2008.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (orgs). O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Brasília: Ministério do Planejamento, SEGES, 2002.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Construtor de Instituições. In: FURQUIM, Lilian; NAKANO, Yoshiaki; REGO, José Márcio (Orgs). Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In:

LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs). Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado Democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Ensaios sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000.

BENEVIDES, M.V. A cidadania ativa: referendo, plebiscito, e iniciativa popular. São Paulo. Ática. 1991.

BEZERRA, Juliana. Estado de Bem Estar Social. Toda Matéria. Disponível em: "<https://www.todamateria.com.br/estado-de-bem-estar-social/>". Acesso em: 01/09/2022.

BOSCHETTI, I.; TEIXEIRA, S. O. A Assistência Social após 20 anos de LOAS: fim da travessia do deserto? In: SOUZA E SILVA M. (Org.). Gerontologia: Saúde, Assistência e Previdência. 1. ed. Cuiabá: EdUFMT (Editora da Universidade Federal de Mato Grosso), 2014.

BRASIL. Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social LOAS. 5. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 2004.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL-GRAU, Nuria (Orgs.) O público não-estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; CUNILL GRAU, N. Entre o Estado e o Mercado: o Público Não Estatal. In: Luiz Carlos Bresser Pereira; Nuria Cunill Grau. (Orgs.). O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (Orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública. Vol. 34, n. 4, Jul./Ago. 2000.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Uma Nova Gestão Pública para a América Latina. Caracas: Documento em espanhol, português e inglês preparado pelo Conselho Científico e aprovado pelo Conselho

Diretor do CLAD em 14 de outubro de 1998. COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Rev. Adm. Pública, v. 42, n. 5, 2008.

COLIN, D. R. A.; FOWLER, M. B. LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social anotada. São Paulo, Veras Editora, 1999.

COSTA, E.F.A.; PORTO, C.C.; ALMEIDA, J.C. et al. Semiologia do Idoso. In: Porto, C.C. (ed). Semiologia Médica. 4. ed. Rio de Janeiro: Guanabara-Koogan. cap. 9, p.165-197, 2001.

COUTINHO, CN. Crise e redefinição do Estado brasileiro. In. Lesbaupin, I. e Peppe, A. Revisão constitucional e Estado democrático. São Paulo, Edições Loyola, 1993.

COUTINHO, CN. Democracia e socialismo: questões de princípio & contexto brasileiro. São Paulo. Cortez, 1992.

CRUZ, Rachel. Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.

PACHECO, Regina S. (Orgs). Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado Democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

CUNILL-GRAU, Nuria. O duplo papel do público-não estatal na reforma do Estado. In: FURQUIM, Lilian; NAKANO, Yoshiaki; REGO, José Márcio (Orgs). Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

D'INCAO, M. A. e MARTINS, H. (Orgs.). Democracia, crise e reforma: estudos sobre a Era Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Paz e Terra, 2010. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents%5CMARE%5CCLAD%5Cngppor.pdf> Acesso em 10.01.2018.

DROR, Yehezkel. Relatoria de Missão ao Brasil, 16 a 29 de maio de 1998. Brasília: MARE, junho de 1998. Disponível no site de Bresser Pereira: <http://bresserpereira.org.br/RGP/Terceiros/98.06-Relat%C3%B3rio-Dror.pdf>. Acesso em 11.11.2018.

Educ. Real, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353, maio/ago. 2012. Disponível em: http://www.ufrgs.br/edu_realidade>.

FALEIROS, Vicente de Paula. O que é a política social. São Paulo, Brasiliense AS, 2000.

FREITAS, Eduardo de. Urbanização Brasileira. Mundo Educação. Disponível em: ["mundoeducacao.uol.com.br/geografia/urbanizacao-brasileira"](http://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/urbanizacao-brasileira). Acesso em: 13/09/2022.

GAETANI, Francisco. La intrigante reforma administrativa brasileña. Revista Reforma y Democracia. No. 16, Caracas, 2000.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRANEMANN, S. Crise econômica e a Covid-19: rebatimentos na vida (e morte) da classe trabalhadora brasileira, 2021.

HUWS. U. A Formação do Cibertariado. Trabalho Virtual em um Mundo Real. São Paulo. UNICAMP. 2017. P 289- 318.

IAMAMOTTO, Marilda V. O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 1998.

JENKINS, Kate. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: BRESSER-

PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (Orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998.

KETTL, Donald. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: Reforma do Estado e administração pública gerencial. (Orgs.) Luiz Carlos Bresser-Pereira e Peter K. Spink. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

KOSIK, Karel. A dialética do concreto. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

LEITE, Leonardo Queiroz. Reflexões de um reformador contemporâneo do Estado brasileiro: entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira. Revista de Administração Pública, v. 48, n. 4, p.1051-1070, 2014.

LEVY, Evelyn. Apresentação. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (orgs). O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 2. Brasília: Ministério do Planejamento, SEGES, 2002.

LIMA Jr., Olavo B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. Revista do Serviço Público, Brasília, v.49, n.2, 1998.

LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs). Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado Democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MARCELINO, Gileno F. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2003.

MARTINS, Humberto Falcão. A Modernização da Administração Pública Brasileira no contexto do Estado. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública – EBAPE. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.

MARTINS, Humberto Falcão. A Modernização da Administração Pública Brasileira no contexto do Estado. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública – EBAPE. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.

MESTRINER, Maria Luiza. O estado entre a filantropia e a assistência social. São

Paulo: Cortez, 2001.

MINAS GERAIS. Lei Estadual n.º 23.304 de 30 de maio de 2019. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências.

MINAS GERAIS. Lei n.º 12.262 de 23 de julho de 1996. Dispõe sobre a Política Estadual de Assistência Social, cria o Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS e dá outras providências.

MINAS GERAIS. Lei n.º 19.578 de 16 de agosto de 2011. Altera dispositivos da Lei n.º 12.626 de 23 de julho de 1996, que Dispõe sobre a Política Estadual de Assistência Social, cria o Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS e dá outras providências.

MINAS GERAIS. Lei n.º 19.444 de 23 de julho de 2011. Altera dispositivos da Lei n.º 12.626 de 23 de julho de 1996, que Dispõe sobre a Política Estadual de Assistência Social, cria o Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS e dá outras providências.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica – NOB – Brasília, dezembro. 1997.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS – Brasília, junho. 2005.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS. Brasília: MDS, 2006.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência social. Brasília-DF. 2004.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Manual Informativo - Cartilha SUAS- Sistema Único de Assistência Social. Brasília: MDS, 2007.

MIRANDA, Daniel Estevão de. Mudanças institucionais e Gestão Pública: sobre a Reforma Gerencial de 1995. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política. São Carlos, UFSCar, 2010.

MONTAÑO, Carlos. Conhecimento e sociedades. Ensaio Marxistas. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

MOTA, A. E. Diálogos do Cotidiano – Assistente social. Reflexões sobre o cotidiano profissional. CADERNO 1, CFSS, 2021.

NETTO, J.P. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: Lesbaupin, I. (org). O desmonte da nação. Balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ. Vozes, 1999.

NETTO, José Paulo. Introdução ao método da teoria social. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS, 2009.

NOGUEIRA, M.A. Um Estado para a sociedade Civil, São Paulo, Cortêz Editora, 2004.

NUNES, Edson. Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro. A agenda da Nova Gestão Pública. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

SOARES; DI GIANNI. UNATI: Construindo a cidadania. São Paulo: Fundunesp. 2008.

SPINK, Peter Kevin. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de Reforma Administrativa. In: Bresser-Pereira, L. C.; Spink, P. K. (Orgs.). Reforma do

Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998.

SPOSATI, Aldaiza. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Cortez, ano XXV, nº78, mensal, jul. 2004.

SPOSATI, Aldaiza. et alli. Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise. São Paulo: Cortez, 1988.

SPOSATI, Aldaiza. Menina LOAS: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2005.

WEBER, Max. O Que É a Burocracia. Conselho Federal de Administração.

ANEXOS

Questionário aplicado aos municípios participantes desta pesquisa

1. Nome do município
2. Nome do responsável pelo preenchimento do questionário
3. Cargo do responsável pelo preenchimento do questionário
4. Qual é o porte do município?
5. Quais equipamentos do SUAS possui no município? (Admite múltiplas respostas)
6. A equipe de referência está de acordo com a NOB-RH/SUAS?
7. Houve edição ou criação de normativa municipal para instituir benefício eventual relacionado à Covid-19?
8. A gestão da Assistência Social do município utilizou os recursos financeiros referente as Portarias n.º 369 e n.º 378?
9. A gestão da Assistência Social do município disponibilizou EPI para os trabalhadores do SUAS?
10. Quais as principais dificuldades enfrentadas em decorrência da pandemia de Covid-19? (Admite múltiplas respostas)
11. Quais ações foram realizadas pela gestão da Assistência Social em decorrência da pandemia de Covid-19? (Admite múltiplas respostas)
12. Os equipamentos do SUAS ficaram fechados para atendimento presencial durante a pandemia?
13. De que forma os atendimentos estão sendo realizados durante a pandemia? (Admite múltiplas respostas)
14. Quais ações foram realizadas para os USUÁRIOS da Política de Assistência Social?(Admite múltiplas respostas)
15. Quais ações foram realizadas para os TRABALHADORES da Política de Assistência Social? (Admite múltiplas respostas)
16. Quais as novas demandas ou públicos específicos que compareceram aos serviços socioassistenciais em função da pandemia?(Admite múltiplas respostas)